

# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 79  
TOMO I**

Octubre de 2020

Pleno y Salas



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 79**  
**TOMO I**

Octubre de 2020

Pleno y Salas

## **DIRECTORIO**

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz  
*Director General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

## **PRIMERA SALA**

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
*Presidente*

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Javier Laynez Potisek  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Alberto Pérez Dayán



# CONTENIDO GENERAL



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	VII
Contenido .....	XIII
Advertencia .....	XV
Épocas .....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II) .....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Cir- cuito (Tomo II) .....	XXXVII

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 5

## ■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración ..... 35

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 49

### ■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 265

## ■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración ..... 289

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 479

### ■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 1015

## ■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 1063

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración ..... 1623

### ■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 1777

## ■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ■ Subsección 1

Pleno ..... 1949

#### ■ Subsección 3

Ministro Presidente ..... 1957

#### ■ Subsección 4

Comités ..... 1975

## ■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal .....	1987
--	------

## ■ NOVENA PARTE

### Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	2015
Índice de Ejecutorias .....	2053
Índice de Votos .....	2069
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	2075
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal .....	2077
Índice en Materia Constitucional.....	2079
Índice en Materia Penal .....	2091
Índice en Materia Administrativa.....	2097
Índice en Materia Civil.....	2115
Índice en Materia Laboral .....	2119
Índice en Materia Común.....	2125
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	2139
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2167
Índice de Ordenamientos .....	2209

## CONTENIDO



Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de 29 de agosto de 2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acordaran los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día 3 siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

En el Acuerdo General Número 16/2019, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2019, se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, así como de las ejecutorias y votos correspondientes, y que la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se publicará de manera electrónica mensualmente y contendrá asimismo la normativa, acuerdos y demás información que se ordene publicar.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis, ejecutoria, voto, acuerdo o normativa publicado en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

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

## ADVERTENCIA



En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas, de ejecutorias, de votos, de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, de normativa, acuerdos relevantes y otros, por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas. También se contienen dentro de su Séptima y Octava Partes, las sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como diversas cuya difusión estimen relevante.

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

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

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguen de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

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

## I. PLENO Y SALAS

### a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

*Ejemplos:*

*P./J. 1/2020 (10a.)      1a./J. 1/2020(10a.)      2a./J. 1/2020 (10a.)*

### b. TESIS AISLADAS

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

*Ejemplos:*

*P. I/2020 (10a.)      1a. I/2020 (10a.)      2a. I/2020 (10a.)*

## II. PLENOS DE CIRCUITO

### a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano

que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII.

*Ejemplos:*

*PC.III.P. J/1 K (10a.)*

*Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito*

*PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)*

*Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones*

## **b. TESIS AISLADAS**

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

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
- El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto. En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;

- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;

- La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y

- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplo:*

*PC.I.C. 1 K (10a.)*

*Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).*

### **III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

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

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

#### **a. TESIS JURISPRUDENCIALES**

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito,

seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, así como la sigla o siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), para finalizar con la referencia a la Décima Época.

*Ejemplo:*

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

*Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.*

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

*Ejemplo:*

*(II Región)4o. J/1 A (10a.)*

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

## **b. TESIS AISLADAS**

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

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;

- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;

- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;

- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y

- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplo:*

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

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

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

*Ejemplo:*

*(VIII Región) 1o. 1 A (10a.)*

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



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

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

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

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

### **PRIMER PERIODO (JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

### **SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

<b>QUINTA ÉPOCA</b>	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
<b>SEXTA ÉPOCA</b>	A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).

<p><b>SÉPTIMA ÉPOCA</b></p>	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<p><b>OCTAVA ÉPOCA</b></p>	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>
<p><b>NOVENA ÉPOCA</b></p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011 y se integró por 34 tomos.</p> <p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
<p><b>DÉCIMA ÉPOCA</b></p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>



**Primera Parte**  
PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

#### **AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LA FALTA DE VINCULACIÓN ESTRECHA CON LOS ACTOS RECLAMADOS INICIALMENTE, NO OCASIONA SU DESECHAMIENTO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron cómo debe actuar el Juez de Distrito frente a la ampliación de demanda que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 111 de la Ley de Amparo, por no guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente y llegaron a determinaciones divergentes, ya que uno sostuvo que el juzgador debe remitir el asunto a la Oficina de Correspondencia Común, a fin de que se registre como una nueva demanda y se turne al órgano jurisdiccional correspondiente, a efecto de que provea lo conducente, mientras que el otro resolvió que en ese caso se debe desechar la ampliación de demanda.

Criterio jurídico: Si la materia de ampliación de la demanda no cumple con la exigencia de guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente, o en ampliaciones previas, el Juez de Distrito deberá remitir el escrito a la Oficina de Correspondencia Común a fin de que se le dé el trámite como nueva demanda y el juzgador en turno, al examinarla, sólo en la hipótesis de que advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia, podrá desecharla.

Justificación: Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido, aun antes de que fuera prevista en la Ley de Amparo, que la ampliación de demanda es una figura que atiende a la exigencia del artículo 17 de la Constitución General, el cual reconoce el derecho de acceso a la justicia, que debe ser completa, pronta e imparcial. Bajo ese orden de ideas, cuando ante un Juez de Distrito se



promueva una ampliación de demanda que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 111 de la Ley de Amparo, por no guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente, o en ampliaciones previas, en aras de garantizar el acceso a la justicia, debe enviarla a la Oficina de Correspondencia Común para que se le dé el trámite correspondiente a una demanda independiente, ya que sólo puede desecharse una demanda ante la actualización de una causa de improcedencia manifiesta e indudable, lo que podrá hacer, en todo caso, el Juez que por razón de turno conozca de aquella.

### P./J. 7/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 83/2019. Entre las sustentadas por 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, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 12 de mayo de 2020. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebollo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Liliana Hernández Paniagua.

### Tesis y/o criterios contendientes:

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, al resolver la queja 29/2017, la cual dio origen a la tesis aislada I.1o.A.E.68 K (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE CONFIGURA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXIII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 111, AMBOS DE LA LEY DE LA MATERIA, POR EL HECHO DE QUE NO SE ACREDITE LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE LA DEMANDA INICIAL Y SU AMPLIACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo III, mayo de 2017, página 1931, con número de registro digital: 2014259, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la queja 13/2019.



El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 7/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO COMO SÍNDICO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS DE CONCURSOS MERCANTILES. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Hechos: El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito se pronunciaron sobre si la competencia para conocer de la demanda de amparo indirecto, en la que el acto reclamado constituya la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa o en Materia Civil.

Criterio jurídico: La competencia para conocer del juicio de amparo indirecto contra la cancelación del registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa, al tratarse de un acto emitido en un procedimiento administrativo.

Justificación: De los artículos 94, segundo párrafo, y 100, primer párrafo, de la Constitución Federal, así como 1o., fracción VI, 81, fracción XXXI, 85, fracción VI, y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, el cual, para su correcto funcionamiento, contará, entre otros órganos, con el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, cuyas naturaleza y atribuciones se prevén en el artículo 311 de la Ley de Concursos Mercantiles, de donde deriva que se trata de un órgano dotado de autonomía técnica y operativa, auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal y su principal función consiste en autorizar a las personas que acreditan los requisitos necesarios para prestar servicios de visitador, conciliador o síndico



en los procedimientos de concurso mercantil; sin embargo, esa atribución se complementa con la facultad que se otorga al referido Instituto para cancelar dicha autorización cuando se actualicen los supuestos establecidos en los artículos 336 a 338 de la ley concursal. Consecuentemente, si la cancelación del registro del síndico como especialista en concursos mercantiles fue impuesta con base en disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas del Consejo de la Judicatura Federal, por la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles del propio Consejo, mediante un procedimiento administrativo y, por otro lado, si el Instituto es un órgano administrativo con facultades para vigilar y sancionar la actuación de sus síndicos en los procedimientos concursales, actuando en su calidad de supervisor de un procedimiento concursal, resulta claro que la génesis del acto reclamado y las funciones que realiza el Instituto están encaminadas a seguir el sendero del derecho administrativo; aunado a que, si bien las actuaciones del síndico tienen su origen dentro de un concurso mercantil –del cual en su caso conocerían juzgadores de amparo especializados en materia mercantil– y, por tanto, están necesariamente relacionadas con ésta, el procedimiento administrativo que se instruye en su contra, en razón de su actuación dentro del concurso mercantil no tiene como objeto la revisión del procedimiento concursal en calidad de segunda instancia, sino que se ciñe únicamente a la revisión de la actuación del síndico.

#### **P./J. 11/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 341/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 22 de octubre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 225/2015, y el diverso sus-



tentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2015.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 11/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**INCOMPETENCIA. CUANDO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE LE ATRIBUYE EL ACTO RECLAMADO SE ACTUALIZA TAL SUPUESTO, INDEPENDIEMENTE DE QUE SE TRATE O NO DEL MISMO TITULAR, SIN EMBARGO, POR ECONOMÍA PROCESAL ES VÁLIDO DECLARAR FUNDADO EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR LAS MISMAS RAZONES.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios en cuanto a si es posible declarar fundado el impedimento presentado por el secretario encargado del despacho de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro titular).

Criterio jurídico: Si bien el supuesto planteado técnicamente resulta ser un problema de incompetencia; sin embargo, por economía procesal es válido considerarlo como una causa de impedimento.

Justificación: Conforme con la finalidad del juicio de amparo y a lo previsto en los artículos 36 y 38 de la Ley de Amparo, que establecen las reglas de competencia para el conocimiento de los juicios de amparo indirecto por parte de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios de Circuito, se concluye que en aquellos casos en los que se constate que el órgano jurisdiccional al que le es turnado un juicio de amparo indirecto también tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de que no se trate del mismo titular, se actualiza su incompetencia funcional para conocer del asunto. No obstante lo ante-



rior, por economía procesal, cuando se plantea un impedimento por las mismas razones, es posible declararlo fundado, pues tanto la competencia como la figura del impedimento, de origen comparten el mismo fin, es decir, servir como un límite a la función jurisdiccional.

### P./J. 6/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 95/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 7 de mayo de 2020. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votó en contra Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el impedimento 1/2016, el cual dio origen a la tesis aislada II.2o.P.21 K (10a.), de título y subtítulo: "IMPEDIMENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. CASO EN EL QUE POR SU NATURALEZA OBJETIVA Y GENERADOR DE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL COMO EXCEPCIÓN PROPIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PUEDE DECLARARSE FUNDADO POR RAZONES PRÁCTICAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo IV, mayo de 2016, página 2801, con número de registro digital: 2011674; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el impedimento 27/2018.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 6/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS. EL ARTÍCULO 478 DE LA LEY QUE LAS REGULA, AL NO PREVER UN PLAZO PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS DICTE RESOLUCIÓN UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron si el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica al no prever el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución en los procedimientos administrativos de infracción seguidos conforme a dicha normativa. La Primera Sala concluyó que dicha norma es inconstitucional porque ni de su lectura ni del análisis integral del sistema normativo correspondiente se advierte la existencia de algún otro precepto que supla esa ausencia, agregando que el plazo genérico de caducidad previsto en el diverso numeral 482 no le resulta aplicable porque se refiere al plazo máximo con que cuenta la autoridad para imponer sanciones, pero no para dictar resoluciones en los procedimientos sancionatorios que instaure; por su parte, la Segunda Sala concluyó que el referido artículo 478 es constitucional porque aun cuando no prevé específicamente alguna hipótesis normativa que disponga el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución, lo cierto es que le resulta aplicable supletoriamente el plazo previsto en el diverso artículo 482.

Criterio jurídico: El artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no prever un plazo para que la Comisión dicte resolución una vez iniciado el procedimiento de infracción.

Justificación: El referido precepto establece el procedimiento que debe seguir la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cuando considere que alguna de las entidades sujetas a ese ordenamiento comete una infracción, previendo que les deberá otorgar diez días hábiles, prorrogables por ese mismo plazo y por una sola vez, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas que estimen convenientes, transcurrido el cual se emitirá la resolución correspondiente; sin embargo, no prevé el plazo máximo con que contará esa



autoridad para emitir y notificar la resolución respectiva, lo que impide que el afectado tenga certeza de su situación jurídica y evidencia una indefinición legislativa que genera incertidumbre jurídica respecto del plazo máximo con que contará la autoridad para ejercer sus atribuciones. De ahí que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viole el principio de seguridad jurídica, pues impide que las entidades financieras sujetas a esa normativa tengan certeza sobre la medida necesaria y razonable en que la autoridad podrá ejercer sus atribuciones permitiendo, incluso, que el ejercicio de esa facultad se prolongue indefinidamente en el tiempo.

### P./J. 2/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 169/2018. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 29 de octubre de 2019. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Norma Lucía Piña Hernández por consideraciones distintas, Javier Laynez Potisek, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 5149/2017, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 19/2018.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 2/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**ÓRGANOS JURISDICCIONALES AUXILIARES. PUEDEN ANALIZAR LA COMPETENCIA, YA SEA POR TERRITORIO O POR MATERIA, EN FUNCIÓN DE**



## **LA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL AL QUE AUXILIAN Y, EN SU CASO, DECLARAR LA INCOMPETENCIA PARA RESOLVER EL ASUNTO.**

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron sobre si un órgano auxiliar que se encarga únicamente de dictar sentencia en apoyo de otro debe pronunciarse respecto de la competencia del órgano en cuyo lugar actúa, pues mientras la Primera Sala determinó que el órgano auxiliar, al emitir la sentencia en apoyo al órgano auxiliado, sí puede analizar la competencia de éste, la Segunda Sala, por su parte, estimó que el órgano auxiliar al dictar la resolución, no puede analizar la competencia del órgano al que apoya.

Criterio jurídico: El órgano jurisdiccional auxiliar –ya sea Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito– designado por la autoridad correspondiente del Consejo de la Judicatura Federal para apoyar a otro órgano jurisdiccional únicamente en el dictado de la sentencia, puede analizar la competencia, ya sea por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional al que auxilia (auxiliado) y, en su caso, declarar la incompetencia para resolver el asunto.

Justificación: La competencia de la autoridad es una garantía a los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Entonces, la competencia es un presupuesto de validez del proceso y un derecho fundamental de los justiciables. En esa lógica, un tribunal es competente para conocer del asunto cuando hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserva su conocimiento con preferencia a los demás órganos. Específicamente, tanto el territorio como la materia constituyen factores determinantes de la competencia atendiendo al espacio que el órgano jurisdiccional tiene asignado para desplegar su función de administrar justicia y a la naturaleza jurídica de las controversias, respectivamente; es decir, la competencia por materia y territorio es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias relacionadas con una rama específica del derecho dentro de un concreto espacio territorial. De esta manera, la impartición de justicia por los Tribunales de la Federación deberá hacerse en función de la determinación legal existente, en todo lo relativo al territorio y la materia correspondiente, porque de no ser de esa forma, no se dará pleno cumplimiento al derecho fundamental de que



se trata. En ese sentido, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, que debe ser completa, se justifica que el tribunal –en su connotación amplia– al emitir la sentencia en un asunto en apoyo a otro órgano jurisdiccional, pueda analizar si es competente por razón de materia, incluso por territorio, en función de la competencia del auxiliado, siempre que no haya sido determinada previamente de manera definitiva, como pudiera ser a través de un conflicto competencial en razón de materia o territorio. Por las razones apuntadas, si bien un órgano auxiliado al tramitar un asunto presupone su competencia, entre otras, por materia y territorio, mientras no exista pronunciamiento en contrario, ello no impide que el órgano jurisdiccional auxiliar que corresponda analice en esos ámbitos la competencia en función de la del auxiliado y, en su caso, declare la incompetencia para resolver el asunto. Así, podrá realizar el examen respectivo siempre que no se haya decidido previamente o el auxiliado haya aceptado la competencia expresamente al habérsela planteado otro órgano jurisdiccional.

#### **P./J. 12/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 230/2017. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de octubre de 2019. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Encargada del engrose: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 241/2010, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 115/2010, de rubro: "ÓRGANOS AUXILIARES. DEBEN ANALIZAR LA COMPETENCIA AL DICTAR SENTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 323, con número de registro digital: 163072, y

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los conflictos competenciales 211/2016 y 193/2016, los cuales dieron origen a la tesis



aislada 2a. LIX/2017 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AUXILIARES. NO PUEDEN DECLARARSE INCOMPETENTES POR RAZÓN DE LA MATERIA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. XI/2012 (10a.) (\*)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 729, con número de registro digital: 2014229.

**Nota:** La tesis aislada 2a. LIX/2017 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AUXILIARES. NO PUEDEN DECLARARSE INCOMPETENTES POR RAZÓN DE LA MATERIA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. XI/2012 (10a.) (\*)]." citada, integró la jurisprudencia 2a./J. 107/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 869, con número de registro digital: 2014865.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 12/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **PARIDAD DE GÉNERO. EXISTE MANDATO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL PARA GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN SU VERTIENTE VERTICAL COMO EN LA HORIZONTAL.**

Hechos: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegaron a conclusiones diversas al plantearse si existe mandato constitucional para garantizar la paridad de género, en su vertiente horizontal para la conformación de Ayuntamientos. Mientras que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no existía una obligación constitucional de prever la paridad horizontal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que tanto los partidos políticos como las autoridades electorales tienen un deber constitucional y convencional de garantizar la paridad de género horizontal en el registro de sus planillas.



Criterio jurídico: Existe mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género en la conformación de los Ayuntamientos, como deriva del texto expreso de los artículos 1o., párrafos primero y tercero; 4o., primer párrafo; y 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como de los diversos II y III, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 4, 5 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Por ende, en la configuración de cargos de elección popular impera una obligación de observar el principio de paridad de género, lo que provoca instrumentar mecanismos para reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres; y, fundamentalmente, para lograr una participación plena y efectiva de aquéllas en todos los ámbitos en los que se desarrolla el servicio público.

Justificación: Una lectura integral y funcional del sistema normativo del Estado Mexicano conduce a razonar que existe mandato para prever la paridad de género horizontal en la integración de los Ayuntamientos, ya que ello constituye una medida para hacer efectiva la igualdad entre la mujer y el hombre. No es obstáculo que la Constitución no aluda a paridad vertical y horizontal, toda vez que es suficiente con el reconocimiento de la paridad de género; aunado a los compromisos derivados de los tratados internacionales de los cuales deriva la obligación del Estado Mexicano de llevar a cabo acciones que la hagan efectiva o por las cuales se logre. Aún más, del análisis de las constancias del procedimiento del que derivó el Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de seis de junio de dos mil diecinueve, se tiene que el Poder Reformador buscó dar un paso más para el logro de la igualdad sustantiva, ya que es un componente esencial para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

#### **P./J. 1/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 44/2016. Entre las sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 15 de octubre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek,



Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, y el diverso sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2016.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 1/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas y en la *Gaceta de Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, página 340, con número de registro digital 26112.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR APLICABLE A LOS CONTADORES PÚBLICOS REGISTRADOS PARA EFECTOS DE EMITIR DICTÁMENES SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LOS CONTRIBUYENTES O LAS OPERACIONES DE ENAJENACIÓN DE ACCIONES QUE REALICEN. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE TANTO EN 2013, COMO A PARTIR DE 2014).**

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación –vigente tanto en 2013 como a partir de 2014– permite conocer con certeza el momento a partir del cual empieza a computarse el plazo de doce meses con



el que cuenta la autoridad para notificar la resolución del procedimiento sancionador a los contadores públicos registrados.

**Criterio jurídico:** El artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, no otorga certeza respecto al momento en el cual comienzan a transcurrir los doce meses para que la autoridad hacendaria notifique la resolución correspondiente, violándose con ello la certidumbre en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad, que exige el principio de seguridad jurídica.

**Justificación:** Conforme al citado precepto legal, la autoridad deberá notificar la resolución del procedimiento sancionador al contador público registrado en un plazo que no excederá de doce meses, precisando que éste empezará a transcurrir "a partir del día siguiente a aquel en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede"; sin embargo, la referida fracción I en realidad regula los requisitos que deben cumplir los contadores públicos para obtener su inscripción ante las autoridades fiscales, es decir, atañe a hipótesis jurídicas y plazos que son del todo ajenos al procedimiento sancionatorio. Por tanto, la remisión a esa fracción normativa en forma alguna permite conocer el momento a partir del cual empieza a computarse el plazo de doce meses con los que cuenta la autoridad fiscal para notificar la resolución en la cual se pueda exhortar, amonestar o suspender el registro del contador público respectivo y, por ende, tal precepto legal transgrede el principio de seguridad jurídica.

#### **P./J. 8/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 484/2019. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 6 de agosto de 2020. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 803/2016, que dio origen a la tesis aislada 1a. CXLIV/2017



(10a.), de título y subtítulo: "SEGURIDAD JURÍDICA. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 2013, TRANSGREDE ESTE PRINCIPIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 497, con número de registro digital: 2015239, y

El sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 6387/2018.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso aprobó, con el número 8/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **PROTESTA DE DECIR VERDAD EN EL ESCRITO ACLARATORIO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU EXIGIBILIDAD EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES II Y V DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY ABROGADA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los recursos de queja y de revisión respectivos, sostuvieron criterios distintos consistentes en determinar si es exigible la expresión formal "bajo protesta de decir verdad" en el escrito aclaratorio de demanda de amparo indirecto, aun cuando haya sido plasmada en el escrito inicial de demanda y, de ser así, si resulta obligatoria para el documento en el que se desahoga toda clase de prevención.

Criterio jurídico: La expresión formal "bajo protesta de decir verdad" prevista en los artículos 108, fracciones II y V, de la Ley de Amparo vigente y 116, fracción IV, de la abrogada, como requisito de procedencia para las demandas de amparo indirecto, también resulta aplicable al escrito de aclaración de demanda, en los supuestos a que se refiere esa normativa.



Justificación: Aun cuando en la demanda de amparo se manifieste la referida expresión, ésta sólo puede tener vinculación con lo plasmado en ese documento, ya que pretender vincularla a lo expuesto en un escrito posterior de aclaración de demanda, impediría responsabilizar al quejoso por las nuevas manifestaciones, respecto de su falsedad u omisión de datos, máxime en los casos en que el requerimiento versara sobre hechos nuevos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado. Lo anterior se justifica, además, al considerarse que no es un formalismo procesal, al contrario, es uno de los requisitos esenciales para la procedencia del juicio de amparo, ya que crea certeza en el juzgador constitucional para desplegar todas sus facultades relativas a este juicio y en relación con la veracidad de la información prevista en las fracciones invocadas, es el único elemento con el que inicialmente cuenta para tomar las decisiones que conlleva la admisión de la demanda, entre las que se encuentra proveer sobre la suspensión del acto reclamado, pues la autoridad de amparo debe ceñirse al contenido de la demanda y de sus anexos, para desentrañar la voluntad del quejoso y la necesidad, en su caso, de la medida cautelar.

#### P./J. 4/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 192/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 30 de abril de 2020. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 192/95, el cual dio origen a la tesis aislada VI.3o.5 K, de rubro: "PROTESTA DE DECIR VERDAD, DECLARACIÓN DE. CUANDO SE CONTIENE EN LA DEMANDA Y NO EN EL ESCRITO ACLARATORIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, junio de 1995, página 505, con número de registro digital: 205054 y



El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 172/2016, la cual dio origen a la tesis aislada XXVII.3o.105 K (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SÓLO ES EXIGIBLE QUE SE CONTENGA EN EL ESCRITO ACLARATORIO LA EXPRESIÓN FORMAL 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 108, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE LA MATERIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo II, diciembre de 2016, página 1730, con número de registro digital: 2013260, y

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver la queja 55/2019.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 4/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **RECURSO DE QUEJA. ES PROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DICTADO POR EL JUEZ DE DISTRITO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, MEDIANTE EL CUAL IMPONE MULTA A LA AUTORIDAD POR NO ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA, Y NO EL DIVERSO DE INCONFORMIDAD.**

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron qué recurso procede contra el acuerdo en el que un Juez de Distrito le impone una multa a la autoridad responsable por no acreditar el cumplimiento de una sentencia de amparo y al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para la Primera Sala procede el recurso de queja, en tanto que para la Segunda Sala el recurso de inconformidad.

Criterio jurídico: Procede el recurso de queja en contra del acuerdo en el que un Juez de Distrito impone una multa a la autoridad que es contumaz en el cumplimiento de una sentencia de amparo.



Justificación: El recurso de inconformidad no resulta ser la vía idónea para combatir la multa impuesta a la autoridad por el incumplimiento de la sentencia al no actualizar sus requisitos de procedencia establecidos en los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo. En ese sentido, el medio idóneo para controvertir la multa impuesta a la autoridad que interviene en el cumplimiento de una sentencia de amparo, es el recurso de queja ya que en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, procede contra la resolución que se emita después de dictada la sentencia en audiencia constitucional, que no admita expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. En ese sentido, si la multa impuesta a la autoridad responsable o vinculada al fallo se dicta después de emitida la ejecutoria y, por ende, puede causar una carga económica que impacta en el patrimonio de la persona física que ostenta el cargo y que no podría directamente combatir por otra vía, para garantizar un medio efectivo para impugnarla, se considera que en este supuesto se actualizan los referidos requisitos de procedencia del recurso de queja.

#### P./J. 5/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 115/2019. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4 de mayo de 2020. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra Yasmín Esquivel Mossa y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 102/2016, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 178/2016 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1510, con número de registro digital: 2013158; y,



El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la queja 86/2018.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 5/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **RECUSACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA GARANTÍA EXIGIDA PARA SU TRÁMITE EN EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios sobre si la garantía que exige el artículo 59 de la Ley de Amparo para admitir a trámite una recusación promovida por una de las partes vulnera la tutela jurisdiccional efectiva en su vertiente genérica de acceso a la justicia así como de justicia imparcial, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Criterio jurídico: La garantía que exige el artículo 59 de la Ley de Amparo para dar trámite a una recusación es acorde con el artículo 17 constitucional.

Justificación: La finalidad de la exhibición de la garantía (billete de depósito) radica en concientizar a las partes para que las recusaciones se soporten en elementos objetivos y verídicos, y así se aporten los méritos suficientes para lograr resolución favorable a su solicitud, lo que a su vez posibilita la inhibición de conductas desleales mediante las cuales sólo se busque excluir del conocimiento a un órgano jurisdiccional determinado con cualquier táctica o estrategia indebida. Así, la exigencia de exhibir el billete de depósito trae consigo evitar dilaciones injustificadas del procedimiento, lo cual conlleva la protección de otros derechos fundamentales, como son los de justicia expedita e imparcial. Asimismo, el derecho humano de acceso a la impartición de justicia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance,



puesto que de lo contrario se dejarían de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de su seguridad jurídica.

#### **P./J. 10/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 568/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 20 de agosto de 2020. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó en contra de las consideraciones. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos A. Gudiño Cicero.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de reclamación 11/2018, 26/2018, 27/2018, 13/2019 y 20/2019, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia III.6o.A. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "RECUSACIÓN EN EL AMPARO. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA, AL PREVER QUE EL SOLICITANTE DEBE EXHIBIR UN BILLETE DE DEPÓSITO POR EL MONTO MÁXIMO DE LA MULTA QUE SE LE PUDIERA IMPONER EN CASO DE RESULTAR INFUNDADA, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3384, con número de registro digital: 2020757, y

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de reclamación 16/2018, 22/2018, 28/2018, 26/2018 y 33/2018, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia III.7o.A. J/2 (10a.), de título y subtítulo: "RECUSACIÓN EN EL AMPARO. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE LA MATERIA EXIJA UNA GARANTÍA PARA SU TRÁMITE, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", 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 III, abril de 2019, página 1969, con número de registro digital: 2019679, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los impedimentos 14/2019 y 15/2019.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 10/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN CONTRA DEL PLAN CONJUNTO PARA COMBATIR EL ROBO DE HIDROCARBUROS. DEBE NEGARSE CUANDO SE SOLICITE QUE LA AUTORIDAD ADOPTE MEDIDAS QUE GARANTICEN LA DISTRIBUCIÓN Y SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO DONDE EL QUEJOSO DESARROLLA SUS ACTIVIDADES COTIDIANAS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones distintas en cuanto a si es procedente conceder la suspensión provisional en contra de los efectos y las consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, con el fin de que se adopten las medidas necesarias para garantizar la distribución y el suministro de combustible (gasolina) en las estaciones de servicio donde los quejosos realizan sus actividades cotidianas.

Criterio jurídico: Es improcedente otorgar la suspensión provisional contra los efectos y las consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex.

Justificación: Las actividades de transporte, distribución, comercialización y expendio de petrolíferos, como la gasolina, forman parte de un área estratégica que busca materializar los fines establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes reglamentarias aplicables.



Por ende, otorgar la suspensión provisional en contra de los actos referidos implicaría que la autoridad redirija su actuar en una zona determinada, estableciendo una política particular en detrimento de la situación de desabasto generalizada, contra los intereses de quienes no gozan de la protección de la medida y sufren la misma condición, lo que atentaría contra lo establecido en los artículos 107, fracción X, de la Constitución General, 128, fracción II, y 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, ya que se obstaculizaría la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución General, tal como los hidrocarburos, lo que se traduciría en una afectación al interés general, que en el caso es abastecer de gasolina a toda la población. De esta manera, las acciones que toma el Estado, a pesar de que pudieran no ser inmediatas, desde una perspectiva general pretenden salvaguardar a toda la población, no sólo a quienes promuevan el juicio de amparo, por lo que otorgar la suspensión para generar acciones de mitigación a ciertos particulares, no sólo colisiona con la atribución constitucional de establecer una política de distribución y abastecimiento nacional, sino que distraería los recursos disponibles, entorpeciendo las labores de restablecimiento del combustible para toda la población.

### **P/J. 3/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 54/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 28 de abril de 2020. Mayoría de ocho votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat, apartándose de algunas consideraciones, Javier Laynez Potisek, apartándose de algunas consideraciones y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra de la existencia de la contradicción Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Norma Lucía Piña Hernández y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 63/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver la queja 10/2019.



El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 3/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **USO CORRECTO DEL LENGUAJE. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN QUE LO PREVÉ COMO OBLIGACIÓN DE PROCURACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.**

Hechos: Las dos Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no coincidieron al responder la pregunta ¿el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que establece que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, deberá propiciar el uso correcto del lenguaje, viola o no el derecho humano a la libertad de expresión?

Criterio jurídico: La medida legislativa establecida en el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional por no superar el primer paso del test de proporcionalidad, ya que no atiende a un fin constitucionalmente imperioso.

Justificación: Debe aplicarse un test de proporcionalidad para evaluar un precepto que impone una restricción de contenido a la libertad de expresión, el cual debe implementarse tomando en consideración el especial lugar reforzado que ocupa dicho derecho y el reducido ámbito de libertad configurativo del legislador. Como lo ha sostenido este Pleno, aquellas leyes que impongan restricciones a las precondiciones democráticas deben evaluarse considerando el menor ámbito de actuación de las autoridades, en oposición a aquellas que se proyectan sobre un ámbito de libertad configurativa de los órganos políticos, y si aquéllas inciden en los contenidos de la libertad de expresión se incluyen en la primera categoría. Por tanto, para obtener reconocimiento de validez, esas medidas deben buscar realizar un fin legítimo, y la norma debe presentarse como



un medio idóneo, necesario y proporcional en sentido estricto, lo cual no es superado por el precepto en cuestión desde la primera grada del test, ya que al establecer que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos deberá propiciar el uso correcto del lenguaje, es claro que no busca realizar un fin constitucionalmente legítimo, por el contrario, el uso correcto del lenguaje debe calificarse como un fin ilegítimo desde la perspectiva de todos los derechos involucrados y contrario a los fines de una democracia multicultural, el cual conforma un modelo normativo que permite el cuestionamiento de los discursos dominantes.

### P./J. 9/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 247/2017. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 30 de abril de 2020. Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 578/2015, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 666/2015.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de septiembre en curso aprobó, con el número 9/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo en revisión 578/2015, resuelto por la Primera Sala, derivó la tesis aislada 1a. XLI/2018 (10a.), de título y subtítulo: "USO CORRECTO DEL LENGUAJE. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, AL ESTABLECER LA OBLIGACIÓN A LOS CONCESIONARIOS DE PROPICIARLO, VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial*



*de la Federación* del viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1238 , con número de registro digital: 2016898.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

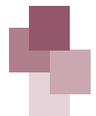


**Segunda Parte**  
PRIMERA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR REITERACIÓN

**AGRAVIOS INOPERANTES EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN DEMOSTRAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE UN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN SIN DESVIRTUAR LA INEXISTENCIA DE UNA CUESTIÓN PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL.**

RECURSO DE RECLAMACIÓN 195/2020. INMOBILIARIA LA ENCANTADA, S.A. DE C.V. 3 DE JUNIO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JOSÉ MANUEL DEL RÍO SERRANO.

### I. Competencia

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el recurso de reclamación, de conformidad con los artículos 104 de la Ley de Amparo, 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, párrafo primero, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ello, pues se interpone contra un acuerdo emitido por el presidente de este Alto Tribunal, a través del cual desechó un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo directo y se considera innecesaria la intervención del Pleno.



## II. Presupuestos procesales

**12. Legitimación.** De conformidad con el artículo 104, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el medio de impugnación se hizo valer por parte legitimada, pues se trata del tercero interesado en el juicio de amparo directo, por conducto de su apoderado,<sup>14</sup> quien acude como afectado por la decisión de desechar el recurso de revisión interpuesto.

**13. Oportunidad.** En términos del artículo 104, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el plazo de tres días para interponer el recurso de reclamación transcurrió del lunes veinte al miércoles veintidós de enero de dos mil veinte,<sup>15</sup> por lo que si se presentó el veintidós de los mismos mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, resultó oportuno.

## III. Procedencia

**14.** En la especie, se surte el supuesto previsto en el párrafo primero del artículo 104 de la Ley de Amparo, ya que la reclamación se interpone contra un acuerdo de trámite dictado por la presidencia de este Alto Tribunal.

## IV. Agravios

**15.** La quejosa interpuso recurso de reclamación y en su único agravio expuso lo siguiente:

- Afirmó que en el auto reclamado el presidente omitió hacer pronunciamiento alguno sobre el carácter de importancia y trascendencia a que se refiere el Acuerdo General Número 9/2015 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en la procedencia del recurso de revisión cuando se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico

<sup>14</sup> Personalidad reconocida en el séptimo considerando de la sentencia recurrida, fojas 61 y 62 del expediente ADR. 8946/2019.

<sup>15</sup> Se notificó personalmente a la quejosa el jueves dieciséis de enero de dos mil veinte (folio 127 del ADR. 8946/2019), y surtió sus efectos el viernes diecisiete del mes y año señalados, en virtud de que los días dieciocho y diecinueve fueron inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



nacional, o bien, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio sostenido por este Alto Tribunal, por ende, carece de la debida fundamentación y motivación.

- Adujo que la resolución del Tribunal Colegiado viola la jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia, por lo que el pronunciamiento que se realice puede establecer un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, lo que hace necesario que se revise la sentencia, en virtud de que se ha establecido que la transmisión de los títulos de crédito se realice a través de la entrega del título y su endoso, en cambio, el tribunal sostuvo que por el contrato de renta vitalicia se transmitió el título accionario en favor del beneficiario, sin necesidad de endoso ni su entrega.

- Consideró lo anterior, violatorio del artículo 14 constitucional, así como de los criterios sostenidos por este Tribunal Supremo, plasmados en las jurisprudencias de rubros:

- "ENDOSO. EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO OTORGA UNA FACULTAD DISCRECIONAL PARA QUE EL ENDOSANTE PUEDA EFECTUARLO INDISTINTAMENTE EN EL TÍTULO DE CRÉDITO O EN HOJA ADHERIDA A ÉSTE."

- "TÍTULOS DE CRÉDITO. PARA SU ENDOSO, NO ES REQUISITO INDISPENSABLE QUE LA PERSONA FÍSICA QUE LO EMITE EN NOMBRE DE UNA PERSONA MORAL, ASIENTE EL CARÁCTER CON QUE LA REPRESENTA (INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 36/93, DE LA ANTERIOR TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN)."

- "FACTURAS 'ENDOSADAS' A FAVOR DE QUIEN SE PRESENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO NATURAL. ACREDITAN SU INTERÉS JURÍDICO SI NO SON OBJETADAS, IDENTIFICAN LOS BIENES Y EL 'ENDOSO' ES DE FECHA CIERTA."

- "ENDOSO A NOMBRE DE UNA PERSONA MORAL. QUIEN LO HACE NO ESTÁ OBLIGADO A EXHIBIR EL DOCUMENTO QUE ACREDITE SU REPRESENTACIÓN."



- "ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA. LA FALTA DE PRESENTACIÓN DEL PAGARÉ PARA SU PAGO, NO ES OBSTÁCULO PARA SU EJERCICIO."
- "ENDOSO DE UN TÍTULO DE CRÉDITO. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER, CUANDO LO HACE UNA PERSONA MORAL."

## V. Estudio

16. Esta Primera Sala considera **infundado** el recurso de reclamación interpuesto, por lo cual debe **confirmarse** el auto de presidencia de **seis de diciembre de dos mil diecinueve** (ADR. 8946/2019).

17. Al efecto, debe señalarse que la materia de estudio del recurso de reclamación consiste en verificar la legalidad del acuerdo de presidencia, mediante el cual se desechó el recurso de revisión interpuesto por la tercera interesada, por lo que los agravios formulados deben circunscribirse sólo a combatir la resolución recurrida, sin que pueda abordar aspectos ajenos a dicha cuestión.<sup>16</sup>

18. Ahora bien, el juicio de amparo directo comprende una sola instancia, pues la resolución que ahí se dicte, por regla general, es definitiva y no admite recurso alguno; sin embargo, excepcionalmente, en su contra podrá interponerse el recurso de revisión.

19. Dicho medio de impugnación justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales, previstos en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>17</sup> y en el artículo 81, frac-

<sup>16</sup> Jurisprudencia 1a./J. 68/2014 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas y» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, materia común, página 457, registro digital: 2007787, de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU MATERIA DE ESTUDIO."

<sup>17</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



ción II, de la Ley de Amparo,<sup>18</sup> consistentes en que la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.

**20.** El segundo, corresponde a un requisito **subsidiario** en tanto se analiza después de que se surtió el anterior, el cual consiste en que 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.<sup>19</sup>

**21.** De modo que la procedencia del recurso de revisión en amparo directo está determinado por la concurrencia de dos condiciones necesarias y conjuntamente suficientes, a saber:

a) La existencia de un problema de constitucionalidad, entendido como un planteamiento sobre la constitucionalidad de una norma general, o bien, sobre

---

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>18</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 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."

<sup>19</sup> **Segundo.** Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

"También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el



la interpretación directa de una norma de la Constitución o de un derecho humano previsto en un tratado internacional; y,

b) La potencialidad de fijar un criterio de importancia y trascendencia.

**22.** Bajo ese contexto, esta Primera Sala considera que el recurso de revisión interpuesto no cumple con el primero de los requisitos establecidos para su procedencia, porque –como lo consideró el Ministro presidente– no subyace una cuestión de constitucionalidad o convencionalidad de una norma general, tampoco se interpretó un precepto de la Constitución o un derecho humano previsto en un tratado internacional ni existió omisión de pronunciamiento ante un legítimo planteamiento.

**23.** Para determinar cuándo se está en presencia de los supuestos a que se refiere el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala ha determinado que por interpretación directa se entiende cuando el Tribunal Colegiado desentraña, esclarece o revela el sentido de la norma, lo que implica que la sentencia de amparo directo, efectivamente, debe fijar o explicar el sentido o alcance del contenido de una disposición constitucional; o bien, por sus características especiales y el carácter supremo del órgano que las crea y modifica se desentraña con aspectos de tipo histórico, político, social y económico.

**24.** En cambio, no se entenderá interpretación directa, cuando sólo se hace referencia a un criterio del Alto Tribunal en el que se establezca el alcance y sentido de una norma constitucional, porque el Tribunal Colegiado reforzó su determinación con dicho criterio; tampoco la sola mención de un precepto constitucional en la sentencia; del mismo modo, si deja de aplicarse o se considera infringida una norma constitucional; y, finalmente, la petición en abstracto que se le formula al Tribunal Colegiado para que interprete algún precepto constitucional, si dicha interpretación no se vincula a un acto reclamado.<sup>20</sup>

---

desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación."

<sup>20</sup> Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 63/2010 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII,



**25.** En el presente caso, en el único agravio formulado en el recurso de reclamación, la empresa tercera interesada señaló que el recurso de revisión es procedente, esencialmente, porque existe la posibilidad de fijar un criterio de importancia y trascendencia, dado que, en su consideración, se ha establecido que la transmisión de los títulos de crédito se realice a través de la entrega del mismo y su endoso; en cambio, el tribunal consideró que se puede llevar a cabo a través de un contrato de renta vitalicia, lo que transgrede el artículo 14 de la Constitución General y diversos criterios jurisprudenciales.

**26. Es inoperante** lo anterior, porque el argumento no está enderezado a controvertir los motivos que tuvo el presidente del tribunal constitucional para desechar el recurso de revisión, como se explica a continuación:

**27.** Como se señaló, el recurso de revisión en el juicio de amparo directo es excepcional y para su procedencia debe cumplir con dos requisitos, los cuales son subsidiarios y necesariamente deben actualizarse en el orden siguiente:

**28. a) Que en el caso exista un problema de constitucionalidad**, consistente en que en la sentencia combatida se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general; o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o convencional; o bien, exista omisión del Tribunal Colegiado en pronunciarse sobre el planteamiento de las cuestiones referidas formulado por el quejoso en la demanda de amparo.

**29. b) Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia**, análisis que se verifica inmediatamente después de actualizado el anterior requisito.

**30.** En el caso, el auto recurrido emitido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que no se encontraba cumplido el primer requisito, consistente en que en el asunto subsistía un planteamiento de constitucionalidad, lo que se corrobora con el análisis de los conceptos de

---

agosto de 2010, materia constitucional, página 329, registro digital: 164023, de rubro: "INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN."



violación expuestos en la demanda de amparo de las quejas y de las consideraciones que expuso el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida.

**31.** En efecto, en la demanda de amparo no se planteó la inconstitucionalidad de un precepto legal, tampoco se solicitó la interpretación de un derecho humano contenido en la Constitución o en un tratado internacional ni el tribunal interpretó alguno para sostener su fallo.

**32.** Se afirma lo anterior, porque de los conceptos de violación se aprecia que las quejas controvirtieron en un plano de legalidad la decisión del Tribunal Unitario de confirmar la sentencia de primera instancia, por haber determinado que las acciones ejercidas se encontraban prescritas; para lo cual, las quejas se centraron en destacar que las acciones ejercidas tienen una naturaleza de corte real, contrario a las acciones personales o patrimoniales y, por ende, resultaban imprescriptibles.

**33.** También abundaron que para el caso de que consideraran las acciones ejercidas prescriptibles, entonces, éstas fueron interrumpidas y/o suspendidas en virtud del diverso juicio ordinario civil mediante el cual pretendieron la validez del contrato de rentas vitalicia celebrado con su madre \*\*\*\*\* viuda de \*\*\*\*\*; y, finalmente, adujeron la falta de exhaustividad de la sentencia de segunda instancia.

**34.** Por su parte, el Tribunal Colegiado resolvió el juicio de amparo en un plano de mera legalidad, al considerar que las acciones ejercidas tuvieron como sustento los contratos de rentas vitalicia celebrados entre las partes, los cuales contienen inmerso el derecho de propiedad y, en consecuencia, resultan imprescriptibles las acciones; con base en lo anterior, concedió el amparo solicitado por las quejas.

**35.** Bajo ese contexto, es dable afirmar, como lo señaló el auto recurrido, que en el caso no existió un planteamiento de constitucionalidad legítimo, dado que la controversia se resolvió en un plano de mera legalidad; por ende, el primer requisito de procedencia no se encuentra colmado.

**36.** Ahora, la empresa tercero interesada controvierte el auto recurrido con base en el segundo de los requisitos de procedencia, porque, en su conside-



ración, la resolución del asunto pudiera dar lugar a un criterio de importancia y trascendencia, ya que corresponde determinar sobre la transmisión de los títulos accionarios de una sociedad mercantil.

**37.** Sin embargo, ello no es susceptible de análisis y estudio, en tanto que el primer requisito no se actualizó; sin que haya excepción a la regla instituida en los artículos 107, fracción IX, constitucional y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, que contemplan esas condicionantes procesales y, por ello, no existe posibilidad alguna de soslayarlo y considerar que en virtud de la actualización de uno de los requisitos, es suficiente para admitir el recurso de que se trata.

**38.** En consecuencia, si el recurrente se limitó a afirmar que, en el caso, se surte el segundo de los requisitos de procedencia (importancia y trascendencia) sin desvirtuar las consideraciones que sostuvieron el auto recurrido (ausencia de planteamiento de constitucionalidad), el agravio expuesto en el recurso de reclamación deviene inoperante, porque no controvierte los motivos en que se sustentó el auto impugnado.

**39.** En efecto, el recurrente debió controvertir esa determinación con la finalidad de destacar la parte que, en su consideración, existió un verdadero planteamiento de constitucionalidad, interpretación de un derecho humano o la omisión de atender a alguno; sin embargo, el agravio se endereza a afirmar que el asunto pudiera entrañar la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, lo cual no es materia de la litis del presente recurso de reclamación.

**40.** Es aplicable al caso y se reitera, la tesis 1a. XXXVI/2018 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, consultable en la página 1225, del Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2016846, que señala:

"AGRAVIOS INOPERANTES EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN DEMOSTRAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE UN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN SIN DESVIRTUAR LA INEXISTENCIA DE UNA CUESTIÓN PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL. Conforme al artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo está supeditada a que



subsista una cuestión propiamente constitucional y su resolución revista importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional; de ahí que cuando el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acuerdo desecha ese medio de impugnación por no subsistir una cuestión propiamente constitucional, y en su contra se interpone el recurso de reclamación, planteando argumentos tendentes a evidenciar que la resolución del recurso desechado revestiría importancia y trascendencia, sin desvirtuar la inexistencia de la cuestión propiamente constitucional, dichos planteamientos deben desestimarse por inoperantes, máxime que la insubsistencia de un planteamiento de constitucionalidad, por sí misma, es suficiente para considerar que debe seguir rigiendo el sentido del acuerdo impugnado, relativo a que el recurso de revisión en amparo directo no cumple con los requisitos normativos para su procedencia."

41. En esas condiciones, ante lo inoperante del agravio esgrimido, esta Primera Sala considera que el acuerdo dictado por el presidente de este Alto Tribunal, en el cual desechó por improcedente el recurso de revisión 8946/2019, se encuentra ajustado a derecho.

## VI. Decisión

42. En esas condiciones, en términos de los artículos 107, fracción IX, constitucional y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, debe prevalecer la decisión de desechar el recurso de revisión en amparo directo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **infundado** el recurso de reclamación a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Se **confirma** el auto de seis de diciembre de dos mil diecinueve, dictado por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los autos del amparo directo en revisión 8946/2019.

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



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

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

**Nota:** La tesis aislada 1a. XXXVI/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AGRAVIOS INOPERANTES EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN DEMOSTRAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE UN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN SIN DESVIRTUAR LA INEXISTENCIA DE UNA CUESTIÓN PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL.**

Hechos: Por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se desechó un amparo directo en revisión, al considerar que no entrañaba una cuestión constitucional que lo hiciera procedente. Dicho acuerdo fue impugnado mediante recurso de reclamación en el que sólo se plantearon argumentos sobre la importancia y trascendencia del asunto desechado.

Criterio jurídico: En ese supuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que son inoperantes los agravios del recurso de reclamación en los que se pretende demostrar la importancia y trascendencia de



un amparo directo en revisión desechado, si no se logra acreditar la existencia de algún planteamiento de constitucionalidad.

Justificación: Ello es así, pues conforme al artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo está supeditada a que subsista una cuestión propiamente constitucional y su resolución revista importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional. De ahí que la insubsistencia de un planteamiento de constitucionalidad, por sí misma, es suficiente para considerar que debe seguir rigiendo el sentido del acuerdo impugnado, relativo a que el amparo directo en revisión no cumple con los requisitos normativos para su procedencia y sin que para ello sea necesario verificar el requisito de importancia y trascendencia.

#### 1a./J. 46/2020 (10a.)

Recurso de reclamación 672/2017. Gualberto García Hernández. 13 de septiembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Recurso de reclamación 673/2017. Gualberto García Hernández. 13 de septiembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Recurso de reclamación 1458/2018. Carlos Enrique Odriozola Mariscal. 30 de enero 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Recurso de reclamación 2119/2018. José de Jesús Díaz Navarro. 6 de febrero 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: María Cristina Marín Escobar.



Recurso de reclamación 195/2020. Inmobiliaria La Encantada, S.A. de C.V. 3 de junio de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: José Manuel del Río Serrano.

Tesis de jurisprudencia 46/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de catorce de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.





## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**ACCIÓN CAUSAL. CUANDO SE EJERCE POR HABERSE EXTINGUIDO LA ACCIÓN CAMBIARIA, DEBE ATENDERSE A LAS OBLIGACIONES CONSIGNADAS EN EL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE, CON INDEPENDENCIA DE LO PACTADO EN EL TÍTULO DE CRÉDITO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 535/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 27 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera 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, de la Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO



SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).<sup>5</sup> y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>6</sup> en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, donde el tema de fondo corresponde a una materia en la que se encuentra especializada esta Sala; sin que se advierta la necesidad de la intervención del Tribunal Pleno.

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional, 227, fracción II, en relación con el 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, y en atención al criterio de la tesis 1a. XVIII/2015 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, AUN CUANDO LOS CRITERIOS DISCREPANTES NO EMANEN DEL TRIBUNAL AL QUE PERTENECEN."<sup>7</sup> ya que fue

<sup>5</sup> Tesis aislada P. I/2012 (10a.), publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 2000331.

<sup>6</sup> Publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>7</sup> Registro digital: 2008306. Instancia: Primera Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página: 752, título, subtítulo y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, AUN CUANDO LOS CRITERIOS DISCREPANTES NO EMANEN DEL TRIBUNAL AL QUE PERTENECEN. Los Magistrados integrantes de los Tribunales Colegiados de Circuito tienen legitimación para denunciar las contradicciones de tesis a que se refiere el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, aun cuando los criterios discrepantes no emanen del tribunal al que pertenecen; sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el numeral 227, fracción II, de la ley citada, señale que las contradicciones a las que se refiere la fracción II referida podrán denunciarlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, toda vez que si bien es cierto que la fracción citada establece que deben denunciarlas los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron las tesis discrepantes, también lo es que permite a los Jueces de Distrito, en general, denunciarlas, sin hacer distinción alguna o exceptuarlos respecto de la posibilidad de presentar una denuncia, por lo que, por mayoría de razón, debe entenderse que los integrantes de cualquier Tribunal Colegiado de Circuito, sin importar si emitió o no uno de los criterios discrepantes, puede denunciar una posible contradicción de tesis, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la unificación de criterios."



planteada por el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que se refieren los preceptos indicados.

8. TERCERO.—**Existencia de la contradicción.** El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, consistentes en que:

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

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

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

9. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple, pues los tribunales contendientes al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

10. **I. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito,** resolvió el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , de las siguientes características:

i. Una sociedad mercantil promovió juicio ordinario mercantil, en ejercicio de la acción causal donde demandó de una persona física el pago de pesos derivado del pagaré suscrito con motivo del contrato de promesa de compraventa con reserva de dominio sujeto a condición resolutoria, los intereses ordinarios y moratorios generados, y las costas del juicio.



ii. Seguido el procedimiento se dictó sentencia definitiva, donde el Juez del conocimiento acogió las prestaciones reclamadas. El reo interpuso recurso de apelación y el tribunal de alzada modificó la sentencia de primera instancia, para condenar al demandado al pago de la suerte principal, a cubrir los intereses moratorios pero ajustados a la tasa del seis por ciento anual y al pago de costas; lo absolvió respecto al pago de intereses ordinarios.

iii. Inconforme con la resolución anterior, la actora promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, quien lo radicó con el número \*\*\*\*\*.

11. El Tribunal Colegiado negó el amparo y consideró sustancialmente lo siguiente:

a) Afirmó que la causa generadora de la suscripción del pagaré lo constituye lo pactado por las partes en el contrato de promesa de compraventa con reserva de dominio sujeto a condición resolutoria y por ello, el pagaré debe ajustarse a lo pactado en las cláusulas del acuerdo de voluntades.

b) En virtud de que el pagaré no constituye un acto jurídico independiente, al momento de exigir la obligación consignada, la actora tenía la carga de acreditar la tasa líder convenida en el contrato que dio origen a la suscripción del título de crédito.

c) En términos de lo previsto en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el acreedor del título de crédito, cuando se extingue la acción cambiaria, tiene a su favor la acción causal y para que prospere, es necesario que revele y pruebe la relación jurídica subyacente que dio origen a la suscripción del título de crédito.

d) Concluyó que los títulos de crédito tienen una causa que los crea y al ejercerse la acción causal, en caso de que exista discrepancia entre lo pactado en el contrato y el contenido del título de crédito, no debe atenderse a la literalidad del título, sino a lo pactado en el contrato que le dio origen.

e) Consecuentemente, el beneficiario del título de crédito no puede aprovechar el reconocimiento de obligaciones que se hagan con relación al título



que deriva del negocio subyacente, ya que el límite de sus derechos es el texto del contrato que le dio vida a ese título; es decir, el reconocimiento de las obligaciones por parte del deudor, no recae en las contenidas en el título de crédito, sino en las derivadas del negocio causal, sin abarcar al título de crédito con el cual se documentó la obligación.

f) Sobre esa base, sostuvo que la acción causal debía estudiarse conforme a lo pactado en el contrato que le dio origen al título de crédito y no al contenido de este último.

g) Finalmente declaró inoperantes los agravios donde se pretendía combatir la consideración relativa a que la quejosa debió indicar en la demanda la tasa líder al momento de hacer exigible la obligación; lo anterior porque carecía de relevancia que esos datos estuvieran contenidos en el pagaré, pues en el contrato que le dio origen no se precisaron.

h) Esa resolución dio origen a la tesis aislada de rubro: "TÍTULOS DE CRÉDITO. CUANDO SE EJERCE LA ACCIÓN CAUSAL, NO DEBE ATENDERSE A LA LITERALIDAD DEL DOCUMENTO, SINO A LA DEL CONTRATO QUE LE DIO ORIGEN."<sup>8</sup>

12. II. Criterio del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo \*\*\*\*\*.

i. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (ahora Ciudad de México (INVI), demandó en la vía ordinaria mercantil de una persona física diversas prestaciones, entre ellas el pago de pesos equivalente a salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), derivado de la suscripción del pagaré vinculado con el contrato de apertura de crédito base de la pretensión, el pago de intereses moratorios, la tasa de actualización, cuota mensual, primas de seguros, gastos de operación y las costas del juicio.

<sup>8</sup> Novena Época. Registro digital: 170163. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, materia civil, tesis III.2o.C.142 C, página 2457.



ii. Seguido el procedimiento en rebeldía se dictó sentencia definitiva, que condenó al enjuiciado a pagar la suerte principal, intereses moratorios, pero dejó a salvo los derechos de la demandante para reclamar las prestaciones relativas al pago de cuota mensual, primas de seguros y gastos de operación; no emitió condena en costas.

iii. Inconforme con la resolución anterior, la actora promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo radicó con el número \*\*\*\*\*.

13. El Tribunal Colegiado negó el amparo y consideró sustancialmente lo siguiente:

- Debido a que se promovió la acción causal, en ese caso no es procedente el pago de las primas de los seguros de vida e invalidez, así como el pago de los gastos de operación del contrato de apertura de crédito, porque en términos de lo previsto en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se debe estar sólo a las obligaciones consignadas en el pagaré y no a las que derivaban del contrato que le dio origen.

- El artículo 168, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, prevén una primera hipótesis de procedencia de la acción causal, referente a cuando existen acciones derivadas de la relación que dio origen a la emisión o transmisión de la letra, las cuales se intentan restituyendo la letra al demandado y no procede sino después de que la letra hubiere sido presentada inútilmente para su aceptación o para su pago, conforme a los artículos 91 a 94 y 126 a 128, respecto de los cuales, en el caso del pagaré se aplicaban sólo los preceptos del 126 al 128; y, que el tercer párrafo de ese precepto legal, prevé una segunda hipótesis referente a cuando la acción cambiaria se extinguió y el tenedor ejecutó los actos necesarios para que el demandado conservara las acciones que en virtud de la letra pudieren corresponderle.

- El caso concreto se encontraba dentro de la segunda hipótesis, porque la acción causal derivó de la prescripción de la acción cambiaria, es decir, la prevista en el artículo 168, tercer párrafo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, disposición que aplicable al pagaré conforme a lo dispuesto por el diverso 178 de ese mismo ordenamiento, entonces las prestaciones reclama-



das tenían que referirse a las obligaciones consignadas en el título de crédito y no en la que derivaran de la relación jurídica que le dio origen.

• De ese asunto derivó la tesis I.7o.C.138 C, de título: "ACCIÓN CAUSAL. EN LA EJERCIDA POR HABERSE EXTINGUIDO LA ACCIÓN CAMBIARIA, PUEDEN RECLAMARSE SÓLO LAS OBLIGACIONES CONSIGNADAS EN EL TÍTULO DE CRÉDITO.";<sup>9</sup> en el que sostuvo que cuando se ejerce la acción causal únicamente pueden demandarse las obligaciones que se encuentran consignadas en el título de crédito, sin importar lo pactado en el contrato causal que le dio origen.

**14. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito también se encuentra satisfecho, ya que mientras el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, sostuvo, en esencia, que al ejercerse la acción causal, una vez prescrita la acción cambiaria, su naturaleza ya no abarca al contenido literal del título de crédito con el cual se documentó la obligación, sino a lo pactado en el contrato de origen; por su parte, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** contendiente estimó lo contrario, es decir, que en la acción causal únicamente procede la condena al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el título de crédito y no las que se encuentren contenidas en el contrato causal.

15. Con base en lo anterior, se concluye que el punto de contradicción en las resoluciones emitidas por los tribunales contendientes radica en determinar, si cuando se ejerce la acción causal por prescripción de la acción cambiaria, debe atenderse a la literalidad del título de crédito o a lo pactado en el contrato que le dio origen a aquel documento cambiario.

**16. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, la pregunta a resolver es la siguiente: ¿Si al ejercerse la acción causal en términos de lo previsto en el artículo 168, párrafo tercero, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuando

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1439, registro digital: 165896.



el título de crédito se encuentra prescrito, procede reclamar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el negocio causal, o únicamente las obligaciones establecidas en la literalidad del título de crédito?

17. CUARTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer el criterio de que al ejercerse la acción causal conforme al artículo 168, párrafo tercero, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, procede el reclamo de las obligaciones que deriven del negocio jurídico subyacente que se encuentren insatisfechas, con independencia de lo consignado en el título de crédito.

18. De inicio conviene precisar, que el ejercicio de la acción causal puede obedecer a que ya se extinguió la vía privilegiada ejecutiva, y por ello, emerge la relación subyacente. De manera que, esta acción corresponde *mutatis mutandis* a la que se hubiera ejercido si el acto jurídico causal se hubiera celebrado lisa y llanamente sin vincularlo con ningún título de crédito.

19. El negocio cartular sirve de base a las acciones cambiarias, que se acreditan exclusivamente con la presentación, ante el Juez del título de crédito de que se trate, que contenga los requisitos previstos por la ley para darle ejecutividad.

20. La relación causal es el acto jurídico extracambiario que lleva a las partes a la suscripción de los títulos de crédito, como por ejemplo, un contrato de compraventa, de mutuo, el pago de una responsabilidad civil cualquiera, etcétera. La relación causal o subyacente sirve de base o *causa petendi* en las acciones causales.

21. Si el legislador denominó causal a dicha acción, implica que la misma toma su nombre del contrato, acto o negocio jurídico que da nacimiento al título de crédito y, en ese evento, al ejercitarse tal acción en la vía correspondiente, es necesario que se indique la relación jurídica que dio origen a la suscripción del título.

22. Al respecto, José María Martínez Val<sup>10</sup> sostiene: "*Las acciones causales funcionan, como extracambiarias, pues su razón no está propiamente en la letra*

<sup>10</sup> Martínez, Derecho Mercantil, Bosh, Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1979, página 417.



*misma, sino en otra clase de relaciones (aunque conexas con la letra) de los negocios jurídicos que le subyacen."*

23. Francesco Messineo<sup>11</sup> señala: *"Tiene lugar una relación básica extra-cambiaria entre quien entrega la letra, por él creada, y el tomador que la recibe, o entre quien (endosante transmite la letra y el otro sujeto (endosatario). Tal relación es la que 'da causa' a la emisión, o a la transmisión de la letra y el otro sujeto (endosatario). Ahora bien, puede subsistir y, en tal caso, ejercitarse contra el obligado (principal o de regreso), la acción ex causa; y este ejercicio podrá resultar útil en los casos en que sea perjudicada la acción de regreso, o sean prescrita ambas acciones cambiarias en general, sujetas a términos muy breves, mientras que la prescripción de la acción causal depende de la naturaleza de la relación básica (mutuo, compraventa, etc.), que puede no estar sujeta a decadencia o en general, puede estar sujeta a términos de prescripción más amplios que los de la prescripción cambiaria; o bien, comporta el ejercicio de derechos, por parte de quien es acreedor, a base de la relación fundamental (derecho a los intereses en el mutuo; derecho en la garantía por vicios de la cosa comprada, o por evicción, en la venta; y similares)."*

24. Para Felipe de J. Tena,<sup>12</sup> la *"acción causal, en efecto, es extraña al derecho cambiario, y recibe toda su vida del acto o contrato, civil o mercantil, que la engendró."*

25. Como se aprecia, Martínez Val concibe a las acciones causales apartadas de las cambiarias, porque el sustento de aquéllas es el acto o actos subyacentes.

26. También Messineo estima una autonomía entre el derecho cambiario y el derecho causal, pues indica que éste puede ejercerse cuando aquélla resulta inútil, y precisa que en ellas el plazo para la prescripción es distinto, ya que en el caso de la acción causal depende, del acto fundamental, y que éste también determina los derechos que pueden ejercerse.

<sup>11</sup> Messineo, Manuel de Derecho Civil y Comercial, Tomo VI, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1979, página 373.

<sup>12</sup> Tena, Derecho Mercantil, Décima Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1999, página 464.



27. Felipe J. Tena considera a la acción causal como extraña al derecho cambiario, porque su existencia se deriva exclusivamente del acto o contrato, ya sea civil o mercantil, que le dio vida.

28. De lo anterior, es claro que los autores coinciden en considerar a la acción causal apartada de la cambiaria y estiman como su único sustento a la relación causal, lo cual implica que al ejercerse aquélla, es indispensable la demostración del acto o negocio que la generó, pues inclusive, Messineo refiere que los derechos que deben ejercerse son determinados por tal relación, ya que debe tomarse en cuenta su naturaleza y el contrato.

29. El artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dispone:

**"Artículo 168.** Si de la relación que dio origen a la emisión o transmisión de la letra se deriva una acción, ésta subsistirá a pesar de aquéllas, a menos que se pruebe que hubo novación.

"Esa acción debe intentarse restituyendo la letra al demandado, y no procede sino después de que la letra hubiere sido presentada inútilmente para su aceptación o para su pago conforme a los artículos 91 al 94 y 126 al 128. Para acreditar tales hechos, y salvo lo dispuesto en el párrafo que sigue, podrá suplirse el protesto por cualquier otro medio de prueba.

"Si la acción cambiaria se hubiere extinguido por prescripción o caducidad, el tenedor sólo podrá ejercitar la acción causal en caso de que haya ejecutado los actos necesarios para que el demandado conserve las acciones que en virtud de la letra pudieran corresponderle."

30. Dicho precepto también es claro en considerar, que salvo los casos en que se demuestre que la suscripción de un título de crédito tuvo por objeto novar a la relación original, ésta debe subsistir independiente de la acción cambiaria.

31. En esas condiciones, la exhibición del título de crédito, incluso reconocido por el demandado, sólo acredita que entre las partes hubo alguna vez, alguna relación jurídica que dio lugar al crédito cambiario, pero no determina cuál fue ese acto, de manera que no es suficiente para demostrar los elementos



de la acción causal, para lo cual es indispensable demostrar la causa u origen del adeudo como en cualquier otra acción ordinaria en la que no esté vinculado algún título de crédito.

32. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 10/2009, estudió casos en los que ha prescrito la acción cambiaria directa, y el actor afirma tener contra el demandado una acción causal, derivada de los hechos que narra en la demanda, que de ser ciertos, conducen a la existencia de un hecho o acto jurídico creador de una obligación jurídicamente exigible, esto es, una obligación que no se extinguió por la prescripción, en términos del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

33. En esa resolución se destacó que cuando en el último párrafo del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se hace referencia a la "*acción causal*", no se indica el derecho abstracto de poner en movimiento al órgano jurisdiccional, sino a una acción en estricto sentido; y tampoco se hace referencia a una acción específicamente creada para el caso de que se extinga la acción cambiaria directa; sino que se da este nombre a la acción específica que se ejercitaría normalmente, si la relación que subyace a la emisión del título de crédito se hubiera celebrado de manera lisa y llana, esto es, sin emitir un título cambiario.

34. Así, se destacó que la acción causal puede ser la acción hipotecaria, prendaria, de compra, de arrendamiento, de transacción, de gestión de negocios, o en fin, cualquier acción que tutele el derecho que se pretende reclamar en juicio.

35. Adicionalmente se precisó que si el tenedor de un título de crédito es acreedor en dos relaciones distintas de obligación, una derivada de un negocio jurídico cualquiera, y otra, de la emisión del título de crédito, y se extingue esta última obligación por prescripción de la acción cambiaria directa, entonces resta al acreedor ejercer la acción causal, que no es otra que aquella acción que se derive del negocio jurídico que subyace a la operación cambiaria; negocio que por sí mismo creó una obligación y que, por tanto, puede ser exigida mediante la acción que corresponda al negocio de que se trate, como si éste se hubiera celebrado de manera lisa y llana, como se ha mencionado.



36. Se explicó que el título de crédito es un documento privado al que puede atribuirse valor probatorio pleno, en función de la valoración integral del caudal probatorio, pero en caso de que hubiera prescrito la acción cambiaria directa que pudiera derivarse del mismo, y en el juicio instaurado mediante la acción causal, el alcance probatorio de dicho título se limita a demostrar que existió una obligación cambiaria, esto es, el deber de pagar la cantidad y con las modalidades establecidas literalmente en el contrato. En consecuencia, no basta con acreditar que existió una obligación de pago, sino que el actor debe probar los hechos de los que se deriva la obligación específica que reclama.

37. Las consideraciones antes sintetizadas dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 109/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 192, con número de registro digital: 164423, que dice:

"TÍTULOS DE CRÉDITO. LA PRESENTACIÓN DEL TÍTULO SUSCRITO POR EL DEMANDADO, ADMINICULADO CON SU CONFESIÓN EN EL SENTIDO DE QUE LO SUSCRIBIÓ, Y LA NARRACIÓN DE LA RELACIÓN CAUSAL SUBYACENTE EN LA DEMANDA, DESPUÉS DE PRESCRITA LA ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA, SON INSUFICIENTES PARA PROBAR LA ACCIÓN CAUSAL. La acción causal a que se refiere el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que subsiste después de prescrita la acción cambiaria directa, es aquella que eventualmente puede derivar de la relación causal que subyace a la suscripción del título de crédito, por lo que el juicio en que se ejercite dicha acción se regirá por las normas aplicables a la naturaleza de la acción de que se trate, en tanto que puede ser cualquiera que tutele el derecho que pretende reclamarse. Así, el actor debe probar en el juicio su acción, es decir, narrar y demostrar los hechos cuya actualización, en su concepto, dieron origen a la relación causal, a fin de que el Juez los valore y les atribuya la calidad y consecuencias jurídicas que en derecho procedan. Por ello y en virtud de que para probar la acción causal debe acreditarse la existencia de la relación causal, que es distinta e independiente del título de crédito, se concluye que la presentación del título suscrito por el demandado, adminiculado con su confesión en el sentido de que lo suscribió, y la narración de la relación causal subyacente en la demanda, después de prescrita la acción cambiaria directa, son insuficientes para probar la acción causal, pues si bien tales probanzas pueden demostrar que existió la obligación cambiaria, no prueban la existencia de la distinta



obligación cuya fuente es la relación causal subyacente en esa relación cambiaria. En efecto, el hecho de que determinada prueba, por sus características formales o de elaboración, es decir, por su continente, pueda producir valor probatorio pleno para demostrar hechos en general, no significa que, por su contenido, sea apta para acreditar los hechos que afirma su oferente; de ahí que en el supuesto referido el alcance probatorio tanto del título de crédito como de la confesión judicial se limita a demostrar la existencia de la obligación cambiaria extinguida por prescripción, e incluso indiciariamente pueden demostrar que el actor, de buena fe, pretende hacer valer la acción derivada de la relación causal subyacente a la suscripción del título, pero con ello no se demuestra que los hechos narrados sean ciertos, y mucho menos que merezcan la valoración jurídica que hace procedente la acción, pues tal extremo no es consecuencia ordinaria del hecho conocido demostrado. Además, no es jurídicamente válido revertir la carga probatoria en perjuicio del demandado para que, en su caso, demuestre no solamente lo que argumenta en sus excepciones o defensas, sino la verdadera naturaleza de la relación causal en que se sustenta la demanda, pues ello, además de implicar una indebida carga probatoria, puede desvirtuar la naturaleza del juicio entablado en su contra, que debe tramitarse en la vía y con los requisitos correspondientes a la naturaleza de la acción causal."

38. Al respecto, si bien no fue tema de la contradicción que entonces se resolvió, en la ejecutoria correspondiente se emitieron consideraciones *obiter dicta* que resultan útiles para la resolución del problema que ahora se plantea, que en seguida se reproducen:

"Esto es, la litis planteada en este tipo de juicios, versa sobre títulos de crédito cuya causa subyacente es, en términos de lo alegado, un acto jurídico que, a su vez, produce una obligación jurídicamente exigible, mediante la acción respectiva, esto es, la acción causal a que se refiere el último párrafo del precepto transcrito.

"Es útil señalar en este apartado, que el término técnico jurídico de 'acción' tiene, al menos, un significado genérico y uno específico. La acción lato sensu, es el derecho que tiene cualquier persona de poner en movimiento el órgano jurisdiccional del Estado; y la acción strictu sensu, es el medio procesal tendente a solicitar que el órgano jurisdiccional declare la existencia de un derecho determinado, por ser ello la consecuencia que la norma atribuye a determinados



hechos cuya actualización afirma el accionante: acción reivindicatoria, acción de petición de herencia, acción cambiaria, acción de gestión de negocios, acción de compra, de venta, de indemnización por daños, entre muchas otras.

"Desde esta perspectiva, cuando en el último párrafo del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se hace referencia a la 'acción causal', no se indica el derecho abstracto de poner en movimiento al órgano jurisdiccional, sino a una acción en estricto sentido; y tampoco se hace referencia a una acción específicamente creada para el caso de que se extinga la acción cambiaria directa; sino que se da este nombre a la acción específica que se ejercitaría normalmente, si la relación que subyace a la emisión del título de crédito se hubiera celebrado de manera lisa y llana, esto es, sin emitir un título cambiario. Así, la acción causal puede ser la acción hipotecaria, prendaria, de compra, de arrendamiento, de transacción, de gestión de negocios, o en fin, cualquier acción que tutele el derecho que se pretende reclamar en juicio.

"En este supuesto, conviene señalar que el tenedor de este tipo de títulos de crédito tiene a su alcance dos acciones distintas para reclamar del suscriptor el crédito que dice tener a su favor; la acción cambiaria directa, y la acción causal.

"Sin embargo, ello no significa que se trate de una misma obligación, exigible por dos vías procesales distintas, sino que, en estricto sentido, se trata de dos obligaciones diferentes.

"...

"De lo anterior se deriva lógicamente, que si el tenedor de un título de crédito es acreedor en dos relaciones distintas de obligación, una derivada de un negocio jurídico cualquiera, y otra, de la emisión del título de crédito, siendo exigibles ambas, y se extingue esta última obligación por prescripción de la acción cambiaria directa, entonces resta al acreedor ejercitar la acción causal, que no es otra que aquella acción que se derive del negocio jurídico que subyace a la operación cambiaria; negocio que por sí mismo creó una obligación, y que por lo tanto, puede ser exigida mediante la acción que corresponda al negocio de que se trate, como si éste se hubiera celebrado de manera lisa y llana, como se ha mencionado."



39. A partir de las razones dadas, este Alto Tribunal ha sostenido que el tenedor de un título de crédito tiene a su alcance dos acciones distintas para reclamar del suscriptor el crédito que dice tener a su favor; la acción cambiaria y la acción causal.<sup>13</sup> Lo anterior, en el entendido de que no se trata de una misma obligación, exigible por dos vías procesales distintas, sino que, en estricto sentido, se trata de dos obligaciones diferentes.

40. Es ejemplificativo de lo anterior, el caso hipotético en que dos personas celebran un acto jurídico que en sí mismo es perfecto y crea una obligación, verbigracia una compraventa, un mutuo o una novación y reestructuración de crédito; pero además, documentan dicho acto mediante la suscripción de un título de crédito, que crea una obligación cambiaria. En tal supuesto, debe concluirse desde un punto estrictamente jurídico, que se plantea la existencia de dos obligaciones, derivadas de dos fuentes distintas: el contrato por una parte y la suscripción del título, por la otra.

41. Cada una de las obligaciones pactadas es susceptible de demandarse mediante acciones diferentes, la que atañe al título ejecutivo mediante la acción cambiaria y la que concierne al contrato generador, a través de la acción causal.

42. En el caso concreto, por la materia de la presente contradicción, se destaca que la "acción causal" referida en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es aquella que se ejerce normalmente si la relación que subyace a la emisión del título de crédito se hubiera celebrado de manera lisa y llana, esto es, sin emitir un título cambiario. De esa manera, la acción causal se deriva del negocio jurídico que subyace a la operación cambiaria; negocio que por sí mismo creó una obligación y que, por lo tanto, puede ser exigida mediante la acción que corresponda al negocio de que se trate.

43. En ese contexto, resulta que en la acción causal, lo que se debe probar es que las prestaciones demandadas derivan no del título de crédito, sino de un

---

<sup>13</sup> Esto, al margen de la acción de enriquecimiento a que se refiere el artículo 169 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que surge cuando el tenedor del título carece de la acción causal y de la acción cambiaria.



negocio jurídico subyacente en el que el suscriptor se obligó al cumplimiento de las obligaciones demandadas, lo que debe verse robustecido con las pruebas ofrecidas que, además, se relacionen con los hechos vertidos en el escrito inicial, lo que no puede perfeccionarse a partir de la contestación que produzca la contraparte.<sup>14</sup>

44. Entonces, derivado de ese tipo de procedimientos causales, lo que debe acreditar el actor es la causa que motivó la suscripción del título; esto es, referir el hecho o acto jurídico creador de la obligación que no se extinguió con la acción cambiaria directa; y la subsistencia de la obligación asumida por el suscriptor en la relación causal que torne exigible su cumplimiento.

45. Por tanto, dada la naturaleza de la acción intentada –acción causal derivada de un título de crédito respecto del cual ha prescrito la acción cambiaria directa que trae aparejada– se debe demostrar la obligación subyacente u originaria que generó la suscripción del propio título de crédito.

46. Lo anterior porque para el acogimiento de la pretensión, ya no puede acudirse a la literalidad del título de crédito cuando en él se contengan aspectos discrepantes respecto del contrato originario, pues el beneficiario de un título de crédito no puede aprovecharse del reconocimiento de obligaciones que se hagan con relación al título que deriva del negocio subyacente, ya que el límite de sus derechos es el propio texto del contrato que le dio vida a ese título y de ese modo, el reconocimiento de las obligaciones por parte del deudor, no recae en las contenidas en el título de crédito que en su momento se suscribió como garantía del negocio o préstamo original, sino que al tratarse de la acción casual, deberá atender a los pactos adquiridos en las cláusulas del negocio causal.

47. Consecuentemente, en el ejercicio de la referida acción una vez que ha prescrito la acción cambiaria, la naturaleza de ésta ya no abarca al contenido

---

<sup>14</sup> Así lo consideró esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 51/2015 (10a.), localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 279, registro digital: 2010007, de título y subtítulo: "ACCIÓN CAUSAL. LA CARGA PROCESAL DE REVELAR LA RELACIÓN JURÍDICA QUE DIO ORIGEN AL TÍTULO DE CRÉDITO POR EL QUE SE EJERCE CORRESPONDE AL ACTOR, SIN QUE LA OMISIÓN DE EXPRESARLA SE SUBSANE CON LO MANIFESTADO EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA."



literal del título de crédito con el cual se documentó la obligación, sino a lo pactado en el contrato de origen; de manera que si difieren los términos de algún concepto principal o accesorio entre lo pactado en el título de crédito y en el negocio subyacente, deberá prescindirse del primero –pagaré– y atenderse sólo del segundo –contrato–; sobre todo porque la acción ejercida no es la cambiaria directa sino la causal.

48. Por lo anterior, en respuesta a la pregunta formulada para la resolución de la presente contradicción de tesis, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, cuando se hace valer la acción causal, procede el reclamo de las obligaciones contenidas en el negocio causal que se encuentren insatisfechas, con independencia de la manera en que se hayan consignado en el título de crédito.

### Decisión

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

**ACCIÓN CAUSAL. CUANDO SE EJERCE POR HABERSE EXTINGUIDO LA ACCIÓN CAMBIARIA, DEBE ATENDERSE A LAS OBLIGACIONES CONSIGNADAS EN EL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE, CON INDEPENDENCIA DE LO PACTADO EN EL TÍTULO DE CRÉDITO.** Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de los juicios de amparo directo respectivos sostuvieron criterios distintos, al determinar que si cuando se ejerce la acción causal derivada del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se debe atender a la literalidad de lo pactado en el título de crédito, o a las obligaciones consignadas en el contrato que le dio origen. Al respecto, se estima que cuando ha cesado la posibilidad de instaurar la vía privilegiada (cambiaria directa) y se ejerce la acción causal, en caso de haber discrepancias entre lo pactado en el contrato y el contenido del título de crédito, debe atenderse a las obligaciones consignadas en el negocio jurídico subyacente, con independencia de lo pactado en el título valor. Se considera así, en tanto que la acción causal a que se refiere el precepto indicado tiene como sustento la relación jurídica subyacente, donde la materia de prueba se centra en la demostración de los hechos orientados a



revelar el negocio que dio como consecuencia la suscripción del título de crédito, de manera que en ese tipo de acciones ya no puede acudir a la literalidad del título de crédito cuando en él se contengan aspectos discrepantes respecto del contrato originario, dado que al tratarse de la acción causal, se debe atender a los pactos adquiridos en las cláusulas del negocio causal, porque la obligación que se exige al demandado no deriva del título de crédito, sino del acuerdo de voluntades que originó la suscripción del título. De modo que en el ejercicio de la referida acción, la naturaleza de ésta ya no abarca al contenido literal del título de crédito con el cual se documentó la obligación, sino a lo pactado en el contrato de origen, de manera que si difieren los términos de algún concepto principal o accesorio entre lo pactado en el título de crédito y en el negocio subyacente, deberá prescindirse del primero –título valor– y atenderse sólo al segundo –negocio jurídico subyacente–, porque la acción ejercida no es la cambiaria directa, sino la causal.

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 535/2019, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis indicada en esta ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes 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), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Fe-**



deral 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 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ACCIÓN CAUSAL. CUANDO SE EJERCE POR HABERSE EXTINGUIDO LA ACCIÓN CAMBIARIA, DEBE ATENDERSE A LAS OBLIGACIONES CONSIGNADAS EN EL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE, CON INDEPENDENCIA DE LO PACTADO EN EL TÍTULO DE CRÉDITO.**

Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de los juicios de amparo directo respectivos sostuvieron criterios distintos, al determinar que si cuando se ejerce la acción causal derivada del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se debe atender a la literalidad de lo pactado en el título de crédito, o a las obligaciones consignadas en el contrato que le dio origen. Al respecto, se estima que cuando ha cesado la posibilidad de instaurar la vía privilegiada (cambiaria directa) y se ejerce la acción causal, en caso de haber discrepancias entre lo pactado en el contrato y el contenido del título de crédito, debe atenderse a las obligaciones consignadas en el negocio jurídico subyacente, con independencia de lo pactado en el título valor. Se considera así, en tanto que la acción causal a que se refiere el precepto indicado tiene como sustento la relación jurídica subyacente, donde la materia de prueba se centra en la demostración de los hechos orientados a revelar el negocio que dio como consecuencia la suscripción del título de crédito, de manera que en ese tipo de acciones ya no puede acudir a la literalidad del título de crédito cuando en él se contengan aspectos discrepantes respecto del contrato originario, dado que al tratarse de la acción causal, se debe atender a los pactos adquiridos en las cláusulas del negocio causal, porque la obligación que se exige al demandado no deriva del título de crédito, sino del acuerdo de voluntades que originó la suscripción del título. De modo que en el ejercicio de la referida acción, la naturaleza de ésta ya no abarca al contenido literal del título de cré-



dito con el cual se documentó la obligación, sino a lo pactado en el contrato de origen, de manera que si difieren los términos de algún concepto principal o accesorio entre lo pactado en el título de crédito y en el negocio subyacente, deberá prescindirse del primero –título valor– y atenderse sólo al segundo –negocio jurídico subyacente–, porque la acción ejercida no es la cambiaria directa, sino la causal.

#### 1a./J. 23/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 535/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 27 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: César de la Rosa Zubrán.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 253/2007, que dio origen a la tesis aislada III.2o.C.142 C, de rubro: "TÍTULOS DE CRÉDITO. CUANDO SE EJERCE LA ACCIÓN CAUSAL, NO DEBE ATENDERSE A LA LITERALIDAD DEL DOCUMENTO, SINO A LA DEL CONTRATO QUE LE DIO ORIGEN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 2457, con número de registro digital: 170163; y,

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 601/2009, que dio origen a la tesis aislada I.7o.C.138 C, de rubro: "ACCIÓN CAUSAL. EN LA EJERCIDA POR HABERSE EXTINGUIDO LA ACCIÓN CAMBIARIA, PUEDEN RECLAMARSE SÓLO LAS OBLIGACIONES CONSIGNADAS EN EL TÍTULO DE CRÉDITO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1439, con número de registro digital: 165896.

Tesis de jurisprudencia 23/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **CAREOS PROCESALES. NO ES NECESARIO VERIFICAR LA EFICACIA PROBATORIA DE LAS RETRACTACIONES QUE ORIGINAN CONTRADICCIONES SUSTANCIALES, ANTES DE ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA CELEBRARLOS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 33/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO, ACTUAL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 8 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO MONTERROSAS CASTORENA.

### **Consideraciones:**

4. PRIMERA.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis formulada entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, contra el emitido por el entonces Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (actual Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito), en términos de 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 segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte; en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, derivados de asuntos que corresponden a la materia en la que se espe-



cializa esta Primera Sala. Apoya lo anterior la tesis P. I/2012 (10a.), del Tribunal Pleno, intitulada:

"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, espe-



cializados 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."<sup>1</sup>

**5. SEGUNDA.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, y 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**6. TERCERA.—Existencia de la contradicción.** Del análisis de los criterios contendientes, se advierte que existe la contradicción de tesis denunciada, al cumplirse con los requisitos que para ello ha fijado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**7.** En efecto, este Alto Tribunal ha establecido que para que exista una contradicción de criterios, es necesario que se cumplan las exigencias que se precisan:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, con número de registro digital: 2000331.

<sup>2</sup> Al respecto, consultar la jurisprudencia 22/2010, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la



a) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de **ejercer el arbitrio judicial** a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

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

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

8. A continuación se expone por qué en el caso concreto se actualizan todos los requisitos aludidos.

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

---

seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077).



**10. Decisión del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región,** al resolver el amparo directo 467/2012 (cuaderno auxiliar 857/2012). Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

**11. Acto reclamado.** Sentencia de dos de diciembre de dos mil once, emitida por la **Quinta Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado con residencia en Xalapa, Veracruz,** en el toca penal 2144/2011, por la que modificó la sentencia de primera instancia de treinta de septiembre de dos mil once, dictada por el Juez Primero de Primera Instancia, con residencia en Córdoba, Veracruz, en la que se consideró al implicado penalmente responsable del delito de violación agravada.

**12. Determinación en el juicio de amparo directo.** El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, resolvió negar el amparo al quejoso. En lo que aquí interesa, consideró que las retractaciones de las ofendidas y del testigo de cargo, no constituyen contradicciones sustanciales que ameriten la reposición del procedimiento por falta de careos procesales, porque aun cuando en sentido estricto, lo manifestado en la retractación constituye una discrepancia con lo expuesto por los policías aprehensores, el implicado y sus propias declaraciones, en realidad no pueden ser consideradas como contradicciones en razón de que carecen de valor probatorio debido a que no cumplieron con los requisitos de verosimilitud, ausencia de coacción y existencia de otros medios de prueba que las corroboren.

**13. Consideraciones en la sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado sustentó la determinación apuntada, en cuanto al aspecto referido, en los argumentos que se precisan:

- Expuso que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el desahogo de los careos procesales debe ordenarse de oficio y no a petición de parte, siempre que el juzgador advierta la discrepancia sustancial en el dicho de dos personas, cuyo esclarecimiento conduzca a encontrar la verdad real, por lo que de no tener dicho propósito no tendría objeto ordenar su práctica pues no constituye aportación alguna al proceso.



Afirmó que lo anterior, se sostuvo en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 50/2002, intitulada: "CAREOS PROCESALES. EL JUZGADOR DEBE ORDENAR SU DESAHOGO DE OFICIO, CUANDO ADVIERTA LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIONES SUSTANCIALES EN EL DICHO DE DOS PERSONAS, POR LO QUE LA OMISIÓN DE DESAHOGARLOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN, EN CASO DE TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO."<sup>3</sup>

- Con base en el criterio aludido, sostuvo que se deducía que no existía necesidad de que el tribunal de amparo, como órgano terminal de legalidad, reponga el procedimiento cuando las contradicciones suscitadas no resulten trascendentes para el esclarecimiento de los hechos en un proceso penal.

Asimismo, por mayoría de razón, señaló que se concluía que tampoco habrá necesidad de reponer el procedimiento cuando después de un análisis valorativo de los medios de prueba que obran en autos, el Tribunal Colegiado arribe a la conclusión de que las aparentes discrepancias entre los dichos de dos o más personas, en realidad no constituyen contradicciones.

- En ese plano explicativo, determinó que para que un tribunal de alzada o de amparo esté en aptitud de reponer el procedimiento con motivo de la aparente contradicción derivada de una retractación, debe analizar previamente su eficacia probatoria, es decir, si dicha retractación cumple o no con los requisitos de verosimilitud, ausencia de coacción y existencia de otros medios de prueba que la corroboren.

De manera que en los casos en que adquiera valor probatorio la retractación, existirá contradicción sustancial y, por ende, se deberá ordenar reponer el procedimiento en caso de que el Juez de proceso no haya practicado careos procesales entre el retractante y el o los diversos discrepantes.

En cambio, si la retractación no adquiere valor probatorio, el Tribunal Colegiado no deberá ordenar la reposición del procedimiento porque ningún resul-

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 19, con número de registro digital: 185435.



tado favorable generaría la práctica de careos procesales, pues jurídicamente no se estaría en presencia de una contradicción, ya que la versión discrepante que sustentó la retractación no adquirió valor probatorio y, por consiguiente, no surtió efecto legal alguno.

Finalmente, refirió que de estimar lo contrario, es decir, que en automático deba reponerse el procedimiento sin analizar previamente la eficacia de la retractación, implicaría, por una parte, la calificación a priori de la validez de ésta, pues se estaría dando por hecho que la versión sustentada en la retractación sí constituye una contradicción sustancial, por ende, implícitamente se diría que es veraz; por otra, podría provocar el indebido retardo en la administración de justicia, pues resultaría ociosa la práctica de careos procesales cuando la versión contradictoria se sustenta en una retractación que resulta ineficaz por no cumplir con los requisitos de verosimilitud, ausencia de coacción y existencia de otros medios de prueba que la corroboren.

- Por lo expuesto, determinó que dado que las aparentes discrepancias están sustentadas en la retractación de las ofendidas y del testigo de cargo, la cual no tiene valor probatorio al no cumplir con los requisitos necesarios para ello, es inconcuso que no se está en el supuesto previsto en el criterio sustentado por esta Primera Sala aludido y, por ende, no resultaba factible reponer el procedimiento para que se practiquen careos procesales, pues insistió que ello sólo sería procedente si la retractación hubiera adquirido eficacia probatoria, ya que sólo en ese caso la versión novedosa prevalecería sobre la primera y, efectivamente, se estaría ante dos versiones contradichas entre sí.

**14.** De lo anterior, se aprecia que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, determinó que para que un tribunal de alzada o de amparo esté en aptitud de reponer el procedimiento con motivo de una aparente contradicción derivada de una retractación, debe analizar previamente su eficacia probatoria, es decir, si dicha retractación cumple o no con los requisitos de verosimilitud, ausencia de coacción y existencia de otros medios de prueba que la corroboren, pues de no cumplirlos ningún resultado favorable generaría la práctica de careos procesales, ya que jurídicamente no se estaría en presencia de una contradicción, porque la versión discrepante que sustentó la retractación no adquirió valor probatorio y, por ende, no surtió efecto legal alguno.



15. De los razonamientos referidos, derivó la tesis VII.1o.(IV Región) 4 P (10a.), intitulada:

"CAREOS PROCESALES. SI DE LA RETRACTACIÓN DE UN TESTIGO DERIVA UNA APARENTE CONTRADICCIÓN CON EL DICHO DE OTRO, PREVIAMENTE A ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA SU PRÁCTICA, EL TRIBUNAL DE ALZADA O DE AMPARO DEBE ANALIZAR SI AQUÉLLA CUMPLE O NO CON LOS REQUISITOS DE VEROSIMILITUD, AUSENCIA DE COACCIÓN Y SI EXISTEN OTROS MEDIOS DE PRUEBA QUE LA CORROBOREN. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 50/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 19, de rubro: 'CAREOS PROCESALES. EL JUZGADOR DEBE ORDENAR SU DESAHOGO DE OFICIO, CUANDO ADVIERTA LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓNES SUSTANCIALES EN EL DICHO DE DOS PERSONAS, POR LO QUE LA OMISIÓN DE DESAHOJARLOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN, EN CASO DE TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO.', sostuvo que el desahogo de los careos procesales debe ordenarse de oficio y no a petición de parte, siempre que el juzgador advierta la discrepancia sustancial en el dicho de dos personas cuyo esclarecimiento conduzca a encontrar la verdad real, por lo que, de no alcanzarse este propósito, no tendría objeto ordenar su práctica, pues no constituye aportación alguna al proceso. En concordancia con lo anterior, para que un tribunal de alzada o de amparo esté en aptitud de reponer un proceso penal con motivo de la aparente contradicción derivada de una retractación, debe analizar previamente su eficacia probatoria, es decir, si dicha retractación cumple o no con los requisitos de verosimilitud, ausencia de coacción y existencia de otros medios de prueba que la corroboren. Lo anterior, porque si aquélla no tuviera valor probatorio, resultaría estéril ordenar la reposición del procedimiento, pues no producirá efecto práctico alguno el desahogo de careos procesales, ya que jurídicamente no se estaría en presencia de una contradicción; luego, si la versión discrepante que sustentó la retractación no adquirió validez, por ende, menos aún surtió efecto legal alguno."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 1993, con número de registro digital: 2002465.



**16. Decisión del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región –actualmente Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito– dictada en apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, al resolver el amparo directo 73/2013 (expediente auxiliar 248/2013). Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

**17. Acto reclamado.** Sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil doce, emitida por el Juez Tercero del Ramo Penal Especializado para la Atención de Delitos Graves del Distrito Judicial de Tuxtla-Chiapas, con residencia en Cintalapa de Figueroa, Chiapas, en la causa penal 219/2012, en la que se consideró al imputado penalmente responsable en la comisión del delito contra la salud, en su modalidad de posesión con fines de comercio (venta), del narcótico denominado clorhidrato de cocaína.

**18. Determinación en el juicio de amparo directo.** El entonces Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región –actual Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito–, resolvió conceder el amparo para efectos al quejoso, dado que en suplencia de la queja advirtió que la autoridad responsable, al no ordenar el desahogo de careos, vulneró su derecho humano de legalidad, reconocido en el artículo 14 constitucional.

**19. Consideraciones en el juicio de amparo directo.** El Tribunal Colegiado sustentó la determinación apuntada, en los argumentos que se precisan:

- Señaló que el artículo 228, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas dispone que los careos que deban celebrarse entre el procesado y quienes deponen en su contra sólo se practicarán si aquél lo solicita, en tanto que los demás se realizarán cuando exista contradicción en las declaraciones de dos personas, las cuales pueden repetirse cuando surjan nuevos puntos de contradicción.

De la primera parte del precepto aludido, se advierte que el legislador se refiere al careo previsto en el artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho), esto es, como derecho a favor del reo; en ese sentido, el careo constitucional es un derecho fundamental de defensa



que el inculpado tiene a su favor, para enfrentarse con los testigos que deponen en su contra, por lo que procede únicamente si lo solicita.

En la segunda parte de dicho artículo, se aprecia que el legislador habla de la figura jurídica del careo entendido como un medio de prueba; en ese tenor, el careo procesal es un medio de convicción instituido en favor del juzgador, que tiene como finalidad dilucidar las contradicciones surgidas en el dicho de dos testigos, para conocer la verdad de los hechos.

- Estimó que para comprender el alcance del precepto aludido, no debe interpretarse de manera aislada, sino en el contexto en que se halla, esto es, el relativo a los medios de prueba; por lo tanto la referencia de la parte al todo permite advertir que el legislador instituyó a la figura del careo, de manera preponderante, como un medio de prueba, sin excluir, claro está, la función que desempeña como derecho fundamental.

Así, afirmó que el careo entre el procesado y los testigos que deponen en su contra, no está excluido del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, porque es un medio de convicción orientado a la búsqueda de la verdad. Máxime que el sistema de medios de prueba que instituye dicho ordenamiento es abierto, esto es, permite que se desahogue cualquier tipo de prueba que esté orientada a esclarecer un hecho, puesto que la regla contenida en su artículo 137, dispone que debe admitirse como prueba todo aquello que se presente como tal.

Por ende, sostuvo que el careo procesal tiene que llevarse a cabo en todos los casos en que existan contradicciones entre las declaraciones de dos personas, inclusive si se trata del procesado y los testigos o sus aprehensores, puesto que su desahogo contribuye a dilucidar la verdad de los hechos materia de la imputación.

- Refirió que el criterio aludido lo sostuvo esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 50/2002, intitulada: "CAREOS PROCESALES. EL JUZGADOR DEBE ORDENAR SU DESAHOGO DE OFICIO, CUANDO ADVIERTA LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIONES SUSTANCIALES EN EL DICHO DE DOS PERSONAS, POR LO QUE LA OMISIÓN



DE DESAHOGARLOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN, EN CASO DE TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO.", en la que interpretó el artículo 265 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual tiene una redacción semejante a la del artículo 228 del código adjetivo penal del Estado de Chiapas.

- En la especie, el Juez de origen omitió desahogar careos procesales entre el implicado con los agentes aprehensores, dado que de sus ampliaciones de declaración se advierten contradicciones sustanciales. Ello, no obstante que las declaraciones ministeriales de los implicados fueron uniformes con el parte informativo de los policías aprehensores, dado que el artículo 228 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas dispone que los careos se practicarán cuando surjan nuevos puntos de contradicción, lo cual sucedió en el caso concreto, en virtud de que al ampliar sus declaraciones preparatorias, los implicados se retractaron de lo manifestado ante el fiscal.

Al respecto, refirió que no era dable pronunciarse sobre el valor probatorio de la retractación del implicado para determinar si resultaba conveniente o no reponer el procedimiento para practicar careos procesales entre el sentenciado y los elementos de la policía, porque la determinación del valor de dicho medio de convicción es una apreciación que debe realizarse en la sentencia, al momento en que se establezca el peso específico de las declaraciones, en cuya apreciación son fundamentales los careos, ya que su objeto es establecer la veracidad de las mismas.

En ese sentido, indicó que si no obstante lo dicho se analiza la retractación del sentenciado y se estima que carece de valor probatorio, tal juicio de valor es anticipado, pues descarta de manera prematura un medio de convicción que tiene que ser valorado con el resto del material probatorio, incluyendo los careos, por el Juez de la causa al emitir sentencia.

Asimismo, expuso que si se estimara que la retractación posee valor probatorio, entonces en muchos casos sería innecesario ordenar la reposición del procedimiento para el desahogo del careo procesal entre el sentenciado y los elementos aprehensores que depusieron en su contra, lo cual no es acorde con el espíritu del legislador al determinar que el careo procesal es un medio de con-



vicción que tiene como objetivo conocer la verdad, ante la existencia de dos declaraciones contradictorias.

- En consecuencia, concluyó que las violaciones procesales indicadas afectaron las defensas del quejoso, porque el desahogo de los careos procesales tiene como fin superar las contradicciones suscitadas en las declaraciones con el fin de que una de ellas quede sin eficacia probatoria, lo que puede traducirse en un beneficio para él, pues la declaración que podría quedar sin eficacia es precisamente aquella que lo incrimina, de manera que, visto de esa forma, el careo es una prueba que forma parte de los medios de defensa que el implicado tiene a su favor y que, en la especie, se desahoga de manera oficiosa.

**20.** Como se observa, el Tribunal Colegiado consideró que el careo procesal tiene que desahogarse en todos los casos en que existan contradicciones entre las declaraciones de dos personas, incluso a pesar de que, en principio, las declaraciones resulten coincidentes y, con posterioridad surjan nuevos puntos de contradicción con motivo de una retractación, ya que no es dable pronunciarse sobre el valor probatorio de una retractación para determinar si resulta conveniente o no reponer el procedimiento para practicar careos procesales, porque la determinación del valor de dicho medio de convicción es una apreciación que debe realizarse en la sentencia, al momento en que se establezca el peso específico de las declaraciones, en cuya apreciación son fundamentales los careos, en tanto que su objeto es establecer la veracidad de las mismas.

**21.** Lo anterior, porque afirmó que de estimarse lo contrario, se anticiparía el juicio de valor, al descartar de manera prematura un medio de convicción que tiene que ser valorado con el resto del material probatorio, incluyendo los careos; aunado a que si se estimara que la retractación posee valor probatorio, entonces en muchos casos sería innecesario ordenar la reposición del procedimiento para el desahogo de careos procesales, lo cual no es acorde con el espíritu del legislador al determinar que el careo procesal es un medio de convicción que tiene como objetivo conocer la verdad, ante la existencia de dos declaraciones contradictorias.

**22.** En el asunto referido, el Tribunal Colegiado emitió la tesis XXVII.1o. (VIII Región) 20 P (10a.), que se transcribe:



"CAREOS PROCESALES. SI DE LA RETRACTACIÓN DE UN TESTIGO CON EL DICHO DE OTRO SURGIERON NUEVOS PUNTOS DE CONTRADICCIÓN Y NO SE ORDENARON OFICIOSAMENTE, ES IMPROCEDENTE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DETERMINE LA EFICACIA PROBATORIA DE AQUÉLLA PARA DECIDIR SI PROCEDE O NO REPONER EL PROCEDIMIENTO, YA QUE DICHA VALORACIÓN CORRESPONDE AL JUEZ DE LA CAUSA AL DICTAR SENTENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS EN ABROGACIÓN PAULATINA). El artículo 228, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas (en abrogación paulatina), prevé los careos procesales cuando exista contradicción en las declaraciones de dos personas, pudiendo repetirse cuando el juzgador estime oportuno o cuando 'surjan nuevos puntos de contradicción'. En ese tenor, puede ocurrir que en un juicio las declaraciones de dos o más testigos sean coincidentes; empero, si uno o más de ellos se retractan, exponiendo otra versión de los hechos e incurrir en contradicción con la declaración de los demás testigos, entonces debe estimarse que surgieron nuevos puntos de contradicción. Luego, si no se ordenó el careo procesal oficiosamente por el Juez, procede que en amparo directo se reponga el procedimiento para que se realicen, pues éstos tienen por objeto establecer la veracidad de las declaraciones mediante su cotejo, constituyéndose así en un elemento trascendente para discernir, incluso, el valor de la retractación. Lo anterior, siempre y cuando la violación mencionada haya dejado sin defensas al quejoso y trascienda al sentido del fallo. Por tanto, es improcedente que el Tribunal Colegiado de Circuito determine la eficacia probatoria de la retractación para decidir si procede o no la reposición del procedimiento, porque tal valoración corresponde al Juez de la causa al dictar sentencia, para lo cual debe auxiliarse incluso del resultado de los careos."<sup>5</sup>

**23. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Lo expuesto permite a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer que el segundo requisito se encuentra acreditado en el caso, pues las interpretaciones que realizaron cada uno de los órganos colegiados encuentran un punto de toque, en cuanto a un mismo problema jurídico a resolver, y los criterios que adoptaron son contradictorios entre sí.

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, página 2455, con número de registro digital: 2004399.



**24.** En efecto, de lo sintetizado en este apartado se aprecia que el pronunciamiento de los Tribunales Colegiados contendientes, encuentran un punto de toque respecto de un mismo problema jurídico, pues se enfrentaron a la necesidad de determinar si ante la existencia de contradicciones derivadas de una retractación, procede verificar su eficacia probatoria, a fin de determinar si debe o no ordenarse la reposición del procedimiento para la celebración de los careos procesales respectivos.

**25.** De igual forma se aprecia que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos jurisdiccionales contendientes existe diferendo de criterios con respecto a la resolución del problema jurídico apuntado, pues mientras que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, sostiene que para determinar si es procedente reponer el procedimiento a fin de que se celebren careos procesales con motivo de contradicciones derivadas de una retractación, debe analizarse previamente su eficacia probatoria; el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región –actualmente Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito–, afirma que para determinar tal aspecto, no es dable pronunciarse sobre el valor probatorio de la retractación.

**26. Tercero requisito: pregunta genuina sobre el punto de contradicción.** Lo expuesto demuestra que las posturas de los tribunales contendientes, al reflejar contradicciones en sus consideraciones, dan lugar a la formulación de la pregunta que se precisa:

**¿Para determinar si procede la reposición del procedimiento para la celebración de careos procesales con motivo de contradicciones sustanciales derivadas de una retractación, es necesario verificar su eficacia probatoria?**

**27. Cuarta. Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las razones jurídicas que se exponen.

**28.** Para resolver la interrogante planteada en el apartado anterior, es oportuno señalar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 108/2001, se pronunció respecto de los



careos, a partir de lo dispuesto en el artículo 265 del Código Federal de Procedimientos Penales, que tiene una redacción similar a los diversos numerales con base en los que los tribunales contendientes emitieron sus criterios.<sup>6</sup>

**29.** En dicho precedente, en lo que aquí interesa, precisó que el artículo aludido en la primera parte establece una excepción, consistente en que los careos constitucionales sólo se celebran si el procesado o su defensor lo solicita; mientras que, en la otra, dispone que los careos procesales se practicarán cuando exista contradicción sustancial en las declaraciones de dos personas, los cuales podrán repetirse cuando el tribunal lo estime oportuno o surjan nuevos puntos de contradicción.

**30.** Así, expuso que el legislador impuso dos supuestos necesarios para la práctica de careos procesales a saber: a) que no se trate de los careos constitucionales y b) que exista contradicción sustancial en las declaraciones de dos personas; además, agregó otro elemento, ya no sustancial, sino circunstancial; la posibilidad de repetirlos a juicio del juzgador, siempre con la finalidad de contar con elementos de prueba eficaces para mejor proveer. Circunstancia que

<sup>6</sup> Tal como se advierte del cuadro comparativo siguiente:

Artículo 265 del Código Federal de Procedimientos penales	Artículo 255 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz	Artículo 228 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas
<p>"Con excepción de los mencionados en la fracción IV del artículo 20 de la Constitución, que sólo se celebrarán si el procesado o su defensor lo solicita, los careos se practicarán <b>cuando exista contradicción sustancial en las declaraciones de dos personas, pudiendo repetirse cuando el tribunal lo estime oportuno o cuando surjan nuevos puntos de contradicción.</b>"</p>	<p>"Con excepción de los mencionados en la fracción IV del artículo 20 de la Constitución, los careos se practicarán <b>cuando exista contradicción en las declaraciones de dos personas, pudiendo repetirse cuando el tribunal lo estime oportuno o cuando surjan nuevos puntos de contradicción.</b>"</p>	<p>"Los careos que deban celebrarse entre el procesado y quienes deponen en su contra, sólo se practicarán si aquél lo solicita.</p> <p>Los demás careos se practicarán <b>cuando exista contradicción en las declaraciones de dos personas, pudiendo repetirse cuando el juzgador estime oportuno o cuando surjan nuevos puntos de contradicción.</b>"</p>



se justifica porque en materia penal los juzgadores gozan de facultades amplias para llevar a cabo las diligencias necesarias que conduzcan a encontrar la verdad real en los procesos del orden criminal.

**31.** Al respecto, indicó que el propio artículo 265 del Código Federal de Procedimientos Penales, faculta al Juez de la instancia para practicarlos una o más veces, según considere necesario al establecer en la parte final "*...pudiendo repetirse cuando el tribunal lo estime oportuno o cuando surjan nuevos puntos de contradicción*".

**32.** Además, precisó que debía atenderse a la naturaleza propia de la prueba, esto es, a la acción y efecto de poner cara a cara a dos sujetos, cuyas declaraciones son contradictorias y sustanciales para la verdad real; porque es a través del careo como el Juez está en posibilidad de mejor proveer, ya que mediante su desahogo los careantes expresan sus propias vivencias, y esto incide aún más en la importancia de la prueba.

**33.** Por otra parte, sostuvo que también el aspecto gramatical del artículo 265 del código procesal aludido, permite establecer que al excluir a los careos constitucionales (que son a petición de parte) y referirse a los procesales con la expresión "*se practicarán cuando exista contradicción sustancial...*" está ordenando el despliegue de una conducta positiva, siempre que se reúnan los requisitos exigidos; esto es, que no se trate de careos constitucionales y la existencia de contradicciones sustanciales en las declaraciones de dos personas, por lo tanto, el legislador no concedió una facultad discrecional a los juzgadores para hacer o no hacer dicha conducta, pues de otra manera, se habría redactado el texto legal en términos similares a los que se hizo en relación con el artículo 20, apartado A, fracción IV, constitucional.

**34.** Derivado de lo anterior, afirmó que el desahogo de careos procesales es de oficio y no previa solicitud de parte; siempre que el juzgador advierta la discrepancia sustancial en el dicho de dos personas, cuyo esclarecimiento conduzca a encontrar la verdad real, lo cual, por supuesto, es siempre en beneficio del reo, pues no tendría objeto ordenar el desahogo de un careo procesal que ningún beneficio aportaría al proceso; por tal razón se destacó la necesidad de examinar cada caso en particular y, de acuerdo con las circunstancias pro-



pías, advertir no sólo la discrepancia en el dicho de dos personas, sino que ésta sea sustancial y trascienda en el fallo.

**35.** Explicó que con la anterior conclusión no se ponían obstáculos a la celeridad del procedimiento penal federal, pues ello estaría en contra de los motivos que llevaron al legislador a reformar la fracción IV del apartado A del artículo 20 constitucional, sino que se buscaba que los procesados tuvieran garantizada la mayor posibilidad de defensa a fin de que no quedara pendiente de dilucidar una contradicción sustancial en el dicho de dos personas que pudiera beneficiarles al dictarse la sentencia definitiva, la cual, por descuido, negligencia o alguna otra razón pudiera ser desapercibida por el procesado o su defensor, incluso, por el juzgador de primera y segunda instancias, con lo cual quedaría al Tribunal Colegiado como órgano terminal de legalidad, la facultad de apreciar las declaraciones y, en su caso, conceder el amparo, ordenando el desahogo de tales careos, lo cual no sería posible si se considerara la necesidad de haberlos ofrecido como prueba, con la consecuente indefensión del reo.

**36.** Luego, refirió que al concluirse que el desahogo de los careos procesales, cuando procedan, pueden ordenarse de oficio, sólo se está salvando la posibilidad de contar con una prueba esencial en el procedimiento penal, que lejos de perjudicar a los procesados los beneficia.

**37.** En ese sentido, determinó que cuando no se ordena el desahogo de careos procesales, a pesar de que se encuentren reunidos los requisitos contenidos en el artículo 265 del Código Federal de Procedimientos Penales, es claro que se incurre en violación al procedimiento, de modo que si ésta trasciende al resultado del fallo, se actualiza, por analogía, la hipótesis prevista en la fracción III, en relación con la diversa XVII del artículo 160 de la Ley de Amparo.

**38.** La contradicción de tesis referida, dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 50/2002, intitulada: "CAREOS PROCESALES. EL JUZGADOR DEBE ORDENAR SU DESAHOGO DE OFICIO, CUANDO ADVIERTA LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIONES SUSTANCIALES EN EL DICHO DE DOS PERSONAS, POR LO QUE LA OMISIÓN DE DESAHOGARLOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN, EN CASO DE TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO."



**39.** Conforme al precedente reseñado, para que el desahogo de careos procesales se ordene de oficio, es necesario que el juzgador, atendiendo al caso concreto, advierta no sólo la discrepancia en el dicho de dos personas, sino que ésta sea substancial, en tanto su esclarecimiento conduzca a encontrar la verdad real, pues no tendría objeto ordenar el desahogo de un careo procesal que ningún beneficio aportaría al proceso.

**40.** De lo anterior, derivan dos aspectos relevantes para la resolución de la presente contradicción de criterios, a saber: 1) La naturaleza jurídica de los careos procesales, y 2) Los requisitos necesarios para su procedencia.

**41.** En cuanto al aspecto señalado en primer término, se tiene que los careos procesales son un medio de prueba, en tanto que cooperan en la obtención de la verdad, ya que permiten que el Juez observe órganos de prueba mediante su desahogo, el cual no se refiere simplemente a pruebas anteriores, puesto que éstos pueden aportar nuevos elementos convictivos, disipar dudas, poner en relieve y concretar contradicciones, o bien, asumir actitudes diversas.

**42.** De ahí que doctrinalmente se les denomine pruebas secundarias, en la medida que, como puede verse, aun cuando su existencia supone necesariamente de otras pruebas previamente adquiridas en el proceso, resultan independientes a éstas al ser capaces de producir diversa información que genera convicción en el juzgador.

**43.** Por otra parte, los requisitos necesarios para la procedencia de los careos procesales se refieren a las personas entre las cuales pueden efectuarse, al desacuerdo entre ellas, y al objeto de dicho desacuerdo.

**44.** Ciertamente, resulta evidente que para que produzcan los resultados esperados, es necesario que se desarrollen entre personas que tengan la función de relatar hechos en el proceso bajo cualquier calidad, como puede ser implicado, víctima u ofendido, o testigo.

**45.** También, es claro que se requiere que los relatos de las personas apuntadas encuentren uno o varios puntos de desacuerdo, en virtud de que, precisamente, en éstos reside la razón de los careos procesales, pues se dirigen a



disiparlos, a esclarecerlos, o eliminar equívocos importantes, inclusive cuando no siempre se alcance ese resultado.

**46.** Asimismo, a fin de no retrasar indebidamente el proceso, los careos procesales no deben practicarse ante cualquier tipo de desacuerdo, sino sólo ante aquellos que recaigan en hechos y circunstancias importantes, o como se dice en el precedente indicado, sustanciales.

**47.** En ese sentido, los careos procesales al ser una prueba deben valorarse en conjunto con las demás adquiridas por el proceso; en especial, con aquellas de las que derivaron las contradicciones que dieron origen a los mismos, en tanto que su finalidad, precisamente, es disipar dudas o poner en relieve y concretar contradicciones, lo cual permitirá determinar la eficacia probatoria de éstas.

**48.** Por tanto, en el momento de decidirse sobre la procedencia de los careos procesales no debe verificarse la eficacia de las pruebas de las que derivan las contradicciones que dan lugar a los mismos pues, precisamente, la finalidad de éstos es aportar nuevos elementos convictivos que permitan determinar tal aspecto.

**49.** Así, la única característica que deben cumplir las pruebas que originan la práctica de careos procesales, no se relaciona con su eficacia, sino con su validez, en tanto que las pruebas inválidas no son susceptibles de valoración y, por ende, no tendría utilidad alguna para el proceso el desahogo de careos procesales con motivo de éstas; por el contrario, lo retrasarían injustificadamente.

**50.** Ahora bien, no debe confundirse el ejercicio de apreciación que realiza el juzgador respecto de la calidad de las pruebas, con el diverso relativo a los requisitos para la procedencia de los careos procesales.

**51.** En efecto, los requisitos para la procedencia de este tipo de careos, como se precisó, son la existencia de medios de prueba en los que las personas relaten hechos, como las declaraciones, sus ampliaciones, las confesiones y las retractaciones; la presencia de desacuerdos o contradicciones en dichos relatos; y la circunstancia de que esas divergencias sean respecto de hechos sustanciales.



**52.** Por consiguiente, el único requisito que tiene un carácter fijo y objetivo, es el primero de ellos, por lo que se sustrae de la apreciación del juzgador, en tanto que los otros invariablemente entran en el ámbito de ésta.

**53.** De esa manera, es claro que la apreciación que el juzgador realiza para determinar la procedencia de los careos procesales, no se relaciona directamente con la calidad de las pruebas que los originan, sino con la identificación de las contradicciones que surgen del contenido de las mismas, así como con la determinación de que dichas contradicciones se refieran a hechos sustanciales.

**54.** La apreciación del juzgador para determinar si las contradicciones advertidas son sustanciales, se orienta por un criterio de relevancia, el cual impone descartar circunstancias accidentales que no guarden una estrecha relación lógica con los hechos litigiosos, ni que pudieran resultar determinantes en la conclusión que pudiera alcanzarse sobre ellos, de tal forma que sólo se consideren sustanciales aquellas contradicciones que tengan relación con los hechos sujetos a prueba, si pueden ofrecer una base cognitiva que permita su esclarecimiento.

**55.** En tanto que la apreciación que hace el juzgador de la calidad de las pruebas, consiste propiamente en su valoración, la cual tiene lugar al momento de dictarse sentencia y su finalidad es establecer objetivamente una postura respecto de la eficacia que tengan los medios de prueba que se hubieren llevado al proceso –desde luego, incluidos, los careos procesales–, a fin de resolver la cuestión de derecho penal sometida a su decisión.

**56.** En ese plano explicativo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que la pregunta planteada sobre el punto de contradicción debe contestarse en forma negativa, dado que para determinar si procede la reposición del procedimiento para la celebración de careos procesales con motivo de contradicciones sustanciales derivadas de una retracción, no es necesario verificar su eficacia probatoria.

**57.** Ello es así, pues de acuerdo con lo expuesto, el ejercicio de apreciación que realiza el juzgador respecto a la calidad de las pruebas tiene lugar propiamente en el juicio y consiste en la actividad intelectual sobre todo aquello



que como prueba se hubiera llevado al proceso, para establecer objetivamente una postura respecto a su eficacia; mientras que la apreciación en cuanto a los requisitos de procedencia de los careos procesales, es propio del procedimiento probatorio en el que se aportan y desahogan todos los medios de prueba, y su objetivo es identificar los desacuerdos en que incurran las personas que tienen la función de relatar hechos, así como determinar si éstos son sustanciales bajo un criterio de relevancia.

**58.** Por ende, la determinación de la procedencia de los careos procesales siempre tendrá lugar antes de establecerse la eficacia probatoria de las pruebas, y el resultado de los careos referidos formará parte de los elementos convictivos con que cuente el juzgador propiamente en el juicio, para apreciar el material probatorio y determinar su eficacia.

**59.** Por las razones expresadas, con fundamento en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis siguiente:

CAREOS PROCESALES. NO ES NECESARIO VERIFICAR LA EFICACIA PROBATORIA DE LAS RETRACTACIONES QUE ORIGINAN CONTRADICCIONES SUSTANCIALES, ANTES DE ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA CELEBRARLOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, en ejercicio de sus arbitrios judiciales realizaron un análisis interpretativo para determinar si antes de ordenar la reposición del procedimiento para la celebración de careos procesales con motivo de contradicciones sustanciales derivadas de una retractación, es necesario verificar su eficacia probatoria.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no es necesario verificar la eficacia probatoria de las retractaciones que originan contradicciones sustanciales, antes de ordenar la reposición del procedimiento para celebrar careos procesales.



Justificación: Los careos procesales, al tener naturaleza jurídica de medios de prueba, deben valorarse en conjunto con las demás pruebas adquiridas en el proceso, en especial, con aquellas de las que derivaron las contradicciones que dieron origen a los mismos, en tanto que su finalidad es aportar nuevos elementos convictivos que permitan determinar la eficacia del material probatorio. Además, el ejercicio de apreciación que realiza el juzgador respecto a la calidad de las pruebas tiene lugar propiamente en el juicio y consiste en la actividad intelectual sobre todo aquello que como prueba se hubiera llevado al proceso, para establecer objetivamente una postura respecto a su eficacia; mientras que la apreciación en cuanto a los requisitos de procedencia de los careos procesales, es propia del procedimiento probatorio en el que se aportan y desahogan todos los medios de prueba, y su objetivo es identificar los desacuerdos en que incurran las personas que tienen la función de relatar hechos, así como determinar si éstos son sustanciales bajo un criterio de relevancia. Por ende, la determinación de la procedencia de los careos procesales siempre tendrá lugar antes de establecerse la eficacia probatoria de las pruebas, y el resultado de los careos referidos formará parte de los elementos convictivos con que cuente el juzgador propiamente en el juicio para apreciar el material probatorio y determinar su eficacia.

Por lo expuesto y fundado, se

### **Resuelve:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en la consideración tercera de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última consideración del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto particular.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 33/2020.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión remota en línea de ocho de julio de dos mil veinte resolvió, por mayoría de tres votos,<sup>1</sup> declarar existente la contradicción de tesis denunciada y determinar que debía prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esa sentencia.

### **I. Razones de la mayoría**

2. La Primera Sala de este Alto Tribunal analizó una contradicción de criterios entre dos Tribunales Colegiados concerniente a la operatividad de las retractaciones en el sistema procesal penal mixto. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el amparo directo 467/2012 (cuaderno auxiliar 857/2012), determinó que para que un tribunal de alzada o de amparo esté en aptitud de reponer el procedimiento con motivo de la aparente contradicción derivada de una retractación, debe analizar previamente su eficacia probatoria, es decir, si dicha retractación cumple o no con los requisitos de verosimilitud, ausencia de coacción y existencia de otros medios de prueba que la corroboren. Por ello, en el caso, determinó que dado que las aparentes discrepancias estaban sustentadas en la retractación de las ofendidas y del testigo de cargo, la cual no tenía valor probatorio al no cumplir con los requisitos necesarios para ello, entonces no resultaba factible reponer el procedimiento para que se practicaran careos procesales.

<sup>1</sup> De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



3. Por su parte el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región –actualmente Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito–, al resolver el amparo directo 73/2013 (expediente auxiliar 248/2013), señaló que el artículo 228, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas dispone que los careos que deban celebrarse entre el procesado y quienes deponen en su contra sólo se practicarán si aquél lo solicita, en tanto que los demás se realizarán cuando exista contradicción en las declaraciones de dos personas, los cuales pueden repetirse cuando surjan nuevos puntos de contradicción.
4. Así, en la especie, el Juez de origen omitió desahogar careos procesales entre el implicado con los agentes aprehensores, dado que de sus ampliaciones de declaración se advertían contradicciones sustanciales, lo cual sucedió en virtud de que al ampliar sus declaraciones preparatorias, los implicados se retractaron de lo manifestado ante el fiscal. Al respecto, el Tribunal Colegiado refirió que no era dable pronunciarse sobre el valor probatorio de la retractación del implicado para determinar si resultaba conveniente o no reponer el procedimiento para practicar los careos procesales, porque la determinación del valor de dicho medio de convicción es una apreciación que debe realizarse por el Juez de la causa, al momento en que se establezca el peso específico de las declaraciones. En consecuencia, tal órgano colegiado concluyó que las violaciones procesales indicadas afectaron las defensas del quejoso, porque el desahogo de los careos procesales tiene como fin superar las contradicciones suscitadas en las declaraciones con el fin de que una de ellas quede sin eficacia probatoria, lo que puede traducirse en un beneficio para él, visto de esa forma, el careo es una prueba que forma parte de los medios de defensa del imputado.
5. En ese sentido, la Primera Sala determinó que existe un punto de toque entre los criterios contendientes, que daba lugar a la pregunta siguiente: ¿para determinar si procede la reposición del procedimiento para la celebración de careos procesales con motivo de contradicciones sustanciales derivadas de una retractación, es necesario verificar su eficacia probatoria?
6. Al respecto, la Primera Sala consideró que no era necesario verificar la eficacia probatoria de las retractaciones que originan contradicciones sustanciales, antes de ordenar la reposición del procedimiento para celebrar careos procesales. Ello, entre otras razones, porque estos últimos, al tener naturaleza jurídica de medios de prueba, deben valorarse en conjunto con las demás pruebas adquiridas en el proceso, en especial, con aquellas de las que derivaron las contradicciones que dieron origen a los mismos, en tanto que su



finalidad es aportar nuevos elementos convictivos que permitan determinar la eficacia del material probatorio.

## II. Razones del disenso

7. Difiero del sentido que sostiene la resolución. Reconozco el esfuerzo de la Primera Sala por brindar un criterio que genere certeza en un asunto importante. Empero, desde mi perspectiva, la contradicción resultaba inexistente por dos razones: la discrepancia de supuestos fácticos y de legislaciones respectivas.
8. En primer término, los supuestos fácticos influyeron notablemente en el juicio de los órganos colegiados, pues en un caso se analizó la retractación de la víctima, mientras que en el segundo, se analizó la del imputado.
9. Esto cobra relevancia, pues como ya quedó relatado, en el segundo caso, una de las razones fundamentales en las que el Tribunal Colegiado basó su razonamiento, fue que la violación procesal estudiada afectó la defensa del imputado, en virtud de que el desahogo de los careos procesales tiene como fin superar las contradicciones suscitadas en las declaraciones con el fin de que una de ellas quede sin eficacia probatoria, lo que puede traducirse en un beneficio para el imputado, así, el careo es una prueba que forma parte de los medios de su defensa. Situación que no analizó el otro Tribunal Colegiado, pues la retractación no fue del imputado, sino de la víctima.
10. En segundo lugar, dado que los careos procesales son una institución procesal de configuración legal y no constitucional, la particular legislación de las diversas entidades federativas es una diferencia determinante. Tales legislaciones son las competentes para crear o modificar los perfiles de los careos procesales. En ese sentido, las normas de interpretación sobre reglas procesales usualmente son predicables de las específicas configuraciones de los ordenamientos jurídicos.
11. Sin embargo, la jurisprudencia que establece la sentencia crea una regla general, que debería, en realidad, explorarse casuísticamente al hilo de cada legislación correspondiente. Proceder de esta manera implica extender el contenido de una legislación a cuestiones inherentes a la ley expedida por una soberanía legislativa distinta, sin considerar el ámbito territorial de aplicación de la norma vigente en cada demarcación federal, lo que, a su vez, provoca el desconocimiento de la soberanía de cada Estado de la Federación, así como incertidumbre jurídica.



12. Por las razones expuestas, me manifiesto en contra de las consideraciones y sentido de la resolución. A mi juicio, la contradicción de tesis debió declararse inexistente.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 33/2020.

Convengo con la ejecutoria en el sentido de que existe la contradicción de criterios que se denunció, porque el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, sostuvo que para determinar si era procedente reponer el procedimiento, a fin de que se celebraran careos procesales con motivo de contradicciones derivadas de una retractación, debía analizarse previamente su eficacia probatoria; mientras que el entonces Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región –actualmente Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito–, afirmó que para determinar ese aspecto, no era dable pronunciarse sobre el valor probatorio de la retractación.

Así, efectivamente surgió como punto en contradicción: ¿Para determinar si procede la reposición del procedimiento para la celebración de careos procesales con motivo de contradicciones sustanciales derivadas de una retractación, es necesario verificar su eficacia probatoria?

Y al respecto, estoy de acuerdo con el criterio que se asume en la ejecutoria, porque la apreciación que el juzgador debe realizar para determinar el desahogo de los careos procesales derivados de la retractación de los hechos por parte de un deponente, no se relacionaba directamente con la valoración de las pruebas que los originaban, sino con el cumplimiento de sus requisitos de procedencia, como la identificación de contradicciones en su contenido y de que éstas atendieran a hechos sustanciales, por relacionarse con los hechos sujetos a prueba que fuera necesario esclarecer.

La valoración propiamente dicha de la prueba, debía realizarse en el dictado de la sentencia, incluida aquí la ponderación de los careos procesales, como medios de convicción que servían para perfeccionar las declaraciones de quienes depusieron sobre los hechos en un proceso penal.

Sin embargo, no comparto la acotación que se hace en la ejecutoria, en el sentido de que la única característica que debían cumplir las pruebas que originaban



la práctica de careos procesales, no se relacionaba con su eficacia, sino con su validez, porque las pruebas inválidas no eran susceptibles de valoración, y por ende, no tendría utilidad alguna para el proceso el desahogo de careos procesales con motivo de éstas; por el contrario, lo retrasarían injustificadamente.

Ello, porque me parece difícil escindir la calificación sobre la validez de una prueba, respecto de su propia valoración; es decir, a mi consideración, si analiza la validez de una retractación, finalmente se está calificando la propia retractación.

Lo que implica que el juzgador realice una justipreciación de la prueba, no para los efectos de la sentencia, sino para calificar la procedencia o no de los careos procesales, que es lo que se pretende prohibir, de acuerdo con el criterio al que se arribó en el asunto.

En esa medida, considerando que los razonamientos transcritos en el presente **voto concurrente**, resultan irrelevantes para cambiar el sentido del fallo; por ello, sólo reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, Ministras y Ministros de esta Primera Sala, de separarme de los argumentos de la mayoría relativos a la necesidad de que las pruebas de las que derivaran los careos procesales fueran válidas.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **CAREOS PROCESALES. NO ES NECESARIO VERIFICAR LA EFICACIA PROBATORIA DE LAS RETRACTACIONES QUE ORIGINAN CONTRADICCIONES SUSTANCIALES, ANTES DE ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA CELEBRARLOS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, en ejercicio de sus arbitrios judiciales realizaron un análisis interpretativo para determinar si antes de ordenar la reposición del procedimiento para la celebración de careos procesales con motivo de contradicciones sustanciales derivadas de una retractación, es necesario verificar su eficacia probatoria.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no es necesario verificar la eficacia probatoria de las



retractaciones que originan contradicciones sustanciales, antes de ordenar la reposición del procedimiento para celebrar careos procesales.

Justificación: Los careos procesales, al tener naturaleza jurídica de medios de prueba, deben valorarse en conjunto con las demás pruebas adquiridas en el proceso, en especial, con aquellas de las que derivaron las contradicciones que dieron origen a los mismos, en tanto que su finalidad es aportar nuevos elementos convictivos que permitan determinar la eficacia del material probatorio. Además, el ejercicio de apreciación que realiza el juzgador respecto a la calidad de las pruebas tiene lugar propiamente en el juicio y consiste en la actividad intelectual sobre todo aquello que como prueba se hubiera llevado al proceso, para establecer objetivamente una postura respecto a su eficacia; mientras que la apreciación en cuanto a los requisitos de procedencia de los careos procesales, es propia del procedimiento probatorio en el que se aportan y desahogan todos los medios de prueba, y su objetivo es identificar los desacuerdos en que incurran las personas que tienen la función de relatar hechos, así como determinar si éstos son sustanciales bajo un criterio de relevancia. Por ende, la determinación de la procedencia de los careos procesales siempre tendrá lugar antes de establecerse la eficacia probatoria de las pruebas, y el resultado de los careos referidos formará parte de los elementos convictivos con que cuente el juzgador propiamente en el juicio para apreciar el material probatorio y determinar su eficacia.

#### 1a./J. 40/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 33/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, actual Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 8 de julio de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebollo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Ana Margarita Ríos Farjat y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Ricardo Monterrosas Castorena.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 467/2012 (cuaderno auxiliar 857/2012), que dio origen a la tesis aislada VII.1o.(IV Región) 4 P (10a.), de título y subtítulo: "CAREOS PROCESALES. SI DE LA RETRACTACIÓN DE UN TESTIGO DERIVA UNA APARENTE CONTRADICCIÓN CON EL DICHO DE OTRO, PREVIAMENTE A ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA SU PRÁCTICA, EL TRIBUNAL DE ALZADA O DE AMPARO DEBE ANALIZAR SI AQUÉLLA CUMPLE O NO CON LOS REQUISITOS DE VEROSIMILITUD, AUSENCIA DE COACCIÓN Y SI EXISTEN OTROS MEDIOS DE PRUEBA QUE LA CORROBOREN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 1993, con número de registro digital: 2002465, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, –actualmente Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito– dictada en apoyo del entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 73/2013 (expediente auxiliar 248/2013), que dio origen a la tesis aislada XXVII.1o.(VIII Región) 20 P (10a.), de título y subtítulo: "CAREOS PROCESALES. SI DE LA RETRACTACIÓN DE UN TESTIGO CON EL DICHO DE OTRO SURGIERON NUEVOS PUNTOS DE CONTRADICCIÓN Y NO SE ORDENARON OFICIOSAMENTE, ES IMPROCEDENTE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DETERMINE LA EFICACIA PROBATORIA DE AQUÉLLA PARA DECIDIR SI PROCEDE O NO REPONER EL PROCEDIMIENTO, YA QUE DICHA VALORACIÓN CORRESPONDE AL JUEZ DE LA CAUSA AL DICTAR SENTENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS EN ABROGACIÓN PAULATINA).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, página 2455, con número de registro digital: 2004399.

Tesis de jurisprudencia 40/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de diecinueve de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **DETENCIÓN, CONTROL DE SU LEGALIDAD. NO PROCEDE EJERCERLO RESPECTO DE LAS ÓRDENES DE APREHENSIÓN (ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 444/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO. 11 DE MARZO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; ello, en atención a que el conflicto denunciado, se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos Circuitos Judiciales, respecto de un tema penal, especialidad de esta Primera Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue planteada por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal.



TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos, lo que se realiza de la siguiente manera:

1	Amparo en revisión 133/2017.
<b>Órgano:</b>	<b>Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito</b>
<b>Hechos:</b>	<p><b>a)</b> La Fiscalía General del Estado de Querétaro formuló imputación contra ***** , por el hecho que la ley señala como delito de sedición, previsto y sancionado por los artículos 247, párrafo segundo y 249, fracciones III y IV, del Código Penal para el Estado de Querétaro.</p> <p><b>b)</b> En acuerdo de cinco de enero de dos mil diecisiete, la Jueza del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Querétaro, en funciones de Juez de Control, tuvo por recibido un oficio suscrito por la fiscal de acusación, mediante el cual peticona audiencia privada con el fin de solicitar una forma de conducción al proceso, en contra de ***** celebrando el mismo día la <b>audiencia privada para solicitud de orden de aprehensión</b> en contra del imputado, dentro de la carpeta judicial ***** , resolviendo lo siguiente:</p> <p>"PRIMERO.—Se justifica la competencia para el dictado de la presente orden de aprehensión, así como el requisito de procedibilidad de la denuncia.</p> <p>"SEGUNDO.—Se encuentra satisfecha la necesidad de cautela, atendiendo al riesgo de la comunidad.</p> <p>"TERCERO.—Existen datos de prueba suficientes que establecen que se cometió un hecho que la ley señala como delito de sedición, previsto y sancionado por los artículos 247, párrafo segundo, y 249, fracción III, todos del Código Penal en vigor para el Estado, en agravio del Estado; mismo que cuenta con una pena privativa de libertad.</p> <p>"CUARTO.—Existen datos de prueba suficientes que establecen la probable intervención de ***** , por el hecho que la ley señala como delito, establecido en el resolutivo anterior.</p> <p>"QUINTO.—Con fundamento en el artículo 16, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 141 del Código</p>



Nacional de Procedimientos Penales, al justificarse la necesidad de cautela, siendo las 9:50 horas del día 5 de enero del 2017, ordenó la aprehensión de \*\*\*\*\* , por su probable intervención en el hecho que la ley señala como el delito de sedición, previsto y sancionado por los artículos 247, párrafo segundo y 249, fracción III, todos del Código Penal en vigor para el Estado, en agravio del Estado.

"Los presentes puntos resolutivos deberán ser entregados a la Fiscalía para que por su conducto los haga llegar a la Dirección de Investigación del Delito para su debida cumplimentación, mismos que deberán ser mostrados al inculpado e informarlo de sus derechos.

"SEXTO.—Se declara en suspenso el procedimiento hasta en tanto no se logre la captura de los inculpados (sic)."

c) Por oficio \*\*\*\*\* , de seis de enero siguiente, la fiscal de acusación informó a la Jueza de Control que se cumplimentó la orden de aprehensión en contra del inculpado, realizada por los elementos de la Policía de Investigación del Delito del Grupo Amealco, solicitando fecha para la celebración de la audiencia inicial.

Mediante oficio \*\*\*\*\* de dos mil diecisiete, el Policía de Investigación del Delito de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, solicita al director del Centro de Reinserción Social de San Juan del Río, Querétaro, tenga a bien autorizar el internamiento en el centro a su cargo del imputado, quedando a disposición de la Jueza de Control en turno del Distrito Judicial de Amealco de Bonfil, Querétaro, en cumplimiento a la orden de aprehensión librada; por diverso oficio \*\*\*\*\* , de la misma fecha y emitido por la misma autoridad se puso a disposición de la Jueza de Control al imputado, en atención al cumplimiento de la orden de aprehensión emitida en su contra, **además le informó las circunstancias de hecho y derecho sucedidos en el cumplimiento del mandamiento judicial de captura.**

Con motivo de la cumplimentación de la orden de aprehensión la Jueza de Control señaló fecha para que tuviera verificativo la audiencia inicial.

d) El seis de enero de dos mil diecisiete, dio inicio la audiencia inicial en la carpeta judicial \*\*\*\*\* en la que en términos del artículo 317 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se asentaron los datos de identificación del imputado quejoso.

Atendiendo a la solicitud del fiscal de acusación y después de escuchar los argumentos que hizo valer la defensa, la Jueza de Control, determinó que con base en los datos de prueba que conforman la



carpeta judicial, se acreditaba el hecho que la ley señala como delito de sedición y que también existían datos de prueba sobre la probabilidad de que \*\*\*\*\* cometió el mismo, por lo que vinculó a proceso a dicho imputado; así mismo, determinó que existía la necesidad de cautela, para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, justificándose la imposición de la medida solicitada de prisión preventiva por riesgos procesales, por considerarse idónea para alcanzar los fines perseguidos, además de cumplir con los principios de proporcionalidad y mínima intervención requeridos, sin pasar por alto el derecho de presunción de inocencia del imputado y determinó el plazo de dos meses quince días, para el cierre de la investigación complementaria.

Finalmente, estableció que en atención a las manifestaciones del inculgado y los argumentos realizados por la defensa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1o. constitucional, era obligación de esa autoridad, procurar y proteger los derechos humanos del imputado, entre los que se encuentran la prohibición de tortura y la protección a su integridad personal al momento de realizar cualquier detención, razón por la cual **al desprenderse de la declaración del imputado, que existió tortura al momento de su detención o existieron actos violentos, dio vista a la fiscalía para que se avocara a la investigación de dichos actos.**

e) En contra del auto de vinculación a proceso y de la medida cautelar de prisión preventiva por riesgos procesales, \*\*\*\*\* , por su propio derecho, interpuso juicio de amparo indirecto, citando como autoridad responsable a la Jueza del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Distrito Judicial de Querétaro, en funciones de Jueza de Control de Amealco de Bonfil, Querétaro; citando como preceptos constitucionales vulnerados en su perjuicio los artículos 1o., 14, 16 a 21, 103, 107, 121 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo al Juez Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, quien admitió a trámite la misma y la registró con el número \*\*\*\*\* .

Seguido el juicio en todos sus trámites el veinte de febrero de dos mil diecisiete se celebró la audiencia constitucional respectiva y el veintiocho de febrero siguiente se dictó la sentencia correspondiente en la que **se negó el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.**

g) Inconforme con la determinación de amparo, el quejoso, por conducto de su autorizado interpuso recurso de revisión, el cual fue turnado para su estudio y resolución respectiva al Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, quien lo registró con el número \*\*\*\*\* .



### **"I. Inexacto análisis del acto relativo al control de la detención**

"En efecto, es menester poner de manifiesto que, contrariamente a lo dicho por la Jueza de Control, y reiterado por el Juez de Distrito, el control de la detención ciertamente involucra el análisis y ponderación de los posibles excesos en el uso de la fuerza, que en modo alguno son exclusivos de contextos de flagrancia delictiva o del llamado caso urgente, sino que deben ser prevenidos y controlados jurisdiccionalmente, con mayor razón, con motivo de la ejecución de mandamientos judiciales, y de manera reforzada en el caso de la atribución de delitos contra el Estado o políticos, pues pueden llegar a viciar de manera relevante las investigaciones por las que se hayan recabado los datos de prueba presentados por la fiscalía para el dictado del auto de vinculación a proceso.

"En el caso concreto el aquí quejoso denunció en la audiencia correspondiente y así lo reiteró en su demanda de amparo, la violencia excesiva y arbitrariedad con que fue detenido mediante la ejecución de la orden de aprehensión librada en su contra por el citado hecho de sedición, siendo que la Jueza de Control, indebidamente desestimó como inoportunas tales manifestaciones.

#### **Estudio:**

"Tal proceder de la autoridad responsable fue respaldado por el a quo con base en el siguiente argumento esencial:

"Sin que para el dictado del auto de vinculación sea requisito analizar la referida detención, máxime si la libertad ya se encuentra afectada por la diversa medida cautelar de prisión preventiva y el invocado auto de vinculación, decretados el seis de enero de dos mil diecisiete, por lo que sería inoperante analizar la cuestión mencionada."

"Consideración inexacta no sólo porque la medida de prisión preventiva fue decretada con base en el auto de vinculación a proceso, sino porque mediante ella se respalda el proceder omisivo asumido por la responsable de dejar de lado justamente el cometido de dicha fase procedimental como lo es, la calificación de la detención y sus posibles efectos procesales y probatorios.

"Es cierto que el artículo 308 del Código Nacional del Procedimientos Penales establece el control de la detención respecto de los casos de flagrancia delictiva o caso urgente, sin embargo tales hipótesis de detención deben tenerse puestas de manera enunciativa y no restrictiva con base en los principios constitucionales de interpretación conforme y pro persona establecidos en el artículo 1o. constitucional, pues dicho control de la detención involucra la verificación del cumplimiento de



obligaciones y deberes constitucionales de protección de los derechos humanos e internacionales de prevención de todo posible contexto de detención arbitraria, tortura o malos tratos hacia el imputado por parte de las autoridades del Estado Mexicano.

"En ese sentido adquiere relevancia que el Juez de Distrito respalde la decisión de la Jueza responsable en el sentido de rechazar el pronunciamiento sobre el contexto de la detención y los posibles excesos de los agentes aprehensores así como la violencia denunciada por el imputado, con base en el solo argumento de que su detención provino de la ejecución de una orden de aprehensión librada contra el quejoso por el citado hecho delictivo.

"Desde esta consideración del a quo se revela como ostensible el inadecuado enfoque y la descontextualización de las particularidades normativas y fácticas del caso.

"...

"Si aunado a la ausencia del contenido íntegro y sustancial del reclamo, se sumaran un cúmulo indeterminado de violaciones al debido proceso acaecidas en la detención, puesta a disposición, defensa adecuada y audiencia con violación a los principios de imparcialidad, igualdad y contradicción propios del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, esto bien podría dar lugar a una concesión de la protección constitucional de efectos profundos en el arbitrio de la autoridad responsable, ante un contexto de ilicitud constitucional no convalidable que tornaría indispensable la protección más amplia con base en el principio de mayor beneficio.

"b) Análisis del caso concreto

"Pues bien, en el presente caso concreto, de los antecedentes relatados en el resultando primero de esta ejecutoria, se advierte que el jueves cinco de enero de dos mil diecisiete, la fiscal de acusación adscrita a la Fiscalía General del Estado de Querétaro, solicitó a la Jueza de Control en Amealco de Bonfil, Querétaro, la orden de aprehensión en contra del aquí quejoso recurrente \*\*\*\*\*", por el hecho que la ley señala como delito de sedición, cometido en agravio del Estado.

"En una primera audiencia privada celebrada a las veintiún horas con veinte minutos de ese día (cinco de enero de dos mil diecisiete), la Jueza de Control libró orden de aprehensión contra el ahora quejoso, básicamente, por ser la persona que –según la autoridad responsable– probablemente cometió el citado hecho legalmente delictivo.



"Así fue que \*\*\*\*\* , policía de investigación del delito durante las primeras horas del día siguiente (viernes seis de enero de dos mil diecisiete esto es, a las cuatro horas con cincuenta minutos), puso a disposición ante la Jueza de Control, interno en el Centro de Reinserción Social en San Juan del Río, Querétaro, a \*\*\*\*\* , en cumplimiento de la citada orden de aprehensión, si bien la refirió erróneamente librada por el delito de 'robo de vehículo sin violencia en agravio del Estado', como se observa del oficio que obra a foja cuarenta del juicio de amparo de origen.

"En ese oficio el elemento aprehensor informó a la autoridad responsable las circunstancias de hecho y derecho en el cumplimiento del mandamiento judicial, textualmente:

"Hora de detención: 03:15

"Fecha de detención: 06 de enero de 2017

"Lugar de detención: \*\*\*\*\* .

"Documentos con los que se identifica el requerido: Ninguno

"Señas particulares del requerido: Ninguno

"Notificación de derechos Asimismo me permito informar a usted, que una vez detenidos a los requeridos, les fueron leídos los siguientes derechos: a) El motivo de su detención: b) Que se presuma su inocencia, mientras no se declare su responsabilidad conforme a la ley. c) A declarar o guardar silencio, lo que no podrá ser utilizado en su perjuicio. d) Que podrá designar libremente a un abogado de su elección, que en caso de no contar con abogado, el Estado se lo proporcionará sin costo. e) Que tiene que ser puesto a disposición, sin dilación alguna, ante la autoridad competente. f) La autoridad ante la cual va a ser puesto a disposición. g) El lugar a donde va a ser trasladado. h) Que podrá comunicar su detención y el lugar en el que se halle detenido, a un familiar o la persona que desee. i) En caso de ser extranjero, que el consulado de su país será notificado de su detención. j) Que en su caso, tiene derecho a un traductor o intérprete que lo auxilie para comunicarse debidamente.

"Por lo que en mérito de lo antes expuesto, se pone a su disposición a \*\*\*\*\* , en cumplimiento a la detención por orden de aprehensión decretada por la autoridad, lo anterior con fundamento en el artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales, haciéndole saber que con fundamento al artículo 145 último del Código Nacional de Procedimientos Penales, se le entregó copia simple de la orden de aprehensión al imputado.'



"A fojas 52 del expediente de amparo se encuentra el formato escrito de la audiencia inicial donde constan los datos generales proporcionados por el imputado aquí quejoso, pues a pesar de que se trata de información que debe estar sujeta a la oralidad y al principio de inmediación, y que en su caso podría formar parte del debate y la deliberación propias de la toma y justificación de la decisión de la Jueza de Control, lo cierto es que en el caso, no aparece en la videograbación la manera en que fueron recabados.

"El dato anterior no es menor si se considera que el imputado reveló de sí mismo, entre otras cosas, tener veintinueve años, haber cursado estudios básicos hasta la escuela secundaria, su ocupación como chofer de transporte público colectivo en la comunidad de \*\*\*\*\* , de origen étnico, indígena otomí *ñhañhú* aunque habla y comprende la lengua española.

"Del video aparece que alrededor de las once de la mañana de ese viernes seis de enero de dos mil diecisiete a petición de la fiscal de acusación, se llevó a cabo la audiencia inicial con el quejoso recurrente \*\*\*\*\* , a quien la Jueza de Control, en lo que aquí constituye el acto reclamado, vinculó a proceso por el hecho que la ley señala como delito de sedición.

"La Jueza de Control responsable, luego de escuchar la imputación de la fiscalía, atribuyó al quejoso recurrente su participación como autor material directo, por ser quien la mañana del jueves cinco de enero de dos mil diecisiete, entre las nueve horas con treinta minutos y las diez horas con treinta minutos, se encontraba reunido sin armas con alrededor de ochenta personas en el exterior de la delegación ubicada en la comunidad de \*\*\*\*\* , realizando manifestaciones de carácter político, incitándolos a cerrar la presidencia Municipal, Comisión de Aguas y las oficinas de Hacienda, lo que –dijo– provocó un alboroto y confusión en la sociedad.

"De igual forma –dijo la Jueza responsable–, el imputado se resistió a la autoridad para impedirle el ejercicio de sus funciones, dado que alteró la tranquilidad de la conciencia social, en tanto que sus manifestaciones iban enfocadas a cerrar diversas oficinas de gobierno, incluso le quitó la patrulla a un elemento policíaco y la condujo a otro lugar, donde después la abandonó porque no traía gasolina, con lo que alteró la tranquilidad y seguridad de la sociedad.

"Todo lo cual –a juicio de la autoridad responsable–, impidió que el elemento de seguridad pública municipal cumpliera con sus funciones de garantizar la seguridad del Municipio o de la comunidad de San



Ildefonso Tultepec; asimismo, sustrajo de la obediencia del Gobierno a las ochenta personas con las que se encontraba, quienes estaban realizando esos actos que alteraban el orden, la paz y seguridad de la comunidad.

"Frente a esas consideraciones el quejoso recurrente manifestó a la Jueza, como lo ha venido expresando desde aquella audiencia, y reiterando en sus conceptos de violación y en los agravios del presente recurso, que sin orden de cateo alguna fue detenido dentro de su domicilio, pues incluso uno de los policías quebró el vidrio de la puerta de entrada de su casa y así fue que entró, y se le lanzó al cuello, que no recuerda si fue con la macana o el brazo, estando todavía en su domicilio le pegó en la cara, y cuando salieron de su terreno vio varias patrullas, lo forzaron a subir en un vehículo particular, y cuando se estaba subiéndolo sintió otro golpe en la espalda.

"Que una vez que lo hubieron subido al vehículo lo sentaron en medio; uno de los policías le apretó el cuello, y él le dijo que lo estaba asfixiando, luego lo acomodaron y sentaron bien y fue cuando lo golpearon en el pecho, para después trasladarlo a Amealco de Bonfil.

"Aceptó que sí se estaba manifestando con las demás personas afuera de la delegación de San Ildefonso Tultepec debido a la situación que estaba pasando en el país, por la escasez de gasolina, dijo que solicitaban al delegado los apoyara con bocinas para citar a una junta pacífica al día siguiente, dijo públicamente que el gobierno era injusto, pero –dijo– no amenazó al delegado ni lo obligó a que cerrara la delegación.

"Fue cuando vio pasar una patrulla de policía y le pidieron al delegado ahí presente se las prestara, para vocear que al día siguiente se llevaría a cabo la junta.

"Dijo que él no manejó la camioneta, que sólo se subió a la batea y no sabía de quién era, llegaron hasta donde estaba el policía a bordo de la patrulla y le dijeron que les prestara la patrulla, fue entonces cuando el policía se bajó y como nadie quería manejarla, él fue quien se subió y avanzó pero al ver que tampoco tenía gasolina ni le servía la bocina, la orilló y la dejó estacionada, se fueron caminando y diciendo que se avisara a las demás personas de la junta del día siguiente.

"En el interrogatorio realizado al imputado, la defensa pretendió cuestionar al quejoso en torno a la ilegalidad de la detención; sin embargo, la Jueza de Control vedó esa posibilidad diciendo que no era el momento procesal de justificar una ilegalidad de la detención, pues



se condujo al imputado ante esa autoridad mediante la ejecución de una orden de aprehensión y no así porque se haya establecido una flagrancia o cuasi flagrancia, donde hubiera tenido que pronunciarse sobre lo correcto o incorrecto de la detención, razón por la cual –insistió– ‘no analizaría la legalidad o ilegalidad de la detención’.

"Posteriormente la fiscalía solicitó la vinculación a proceso con base en los siguientes datos de prueba:

"a) Declaración del elemento de seguridad pública municipal, \*\*\*\*\*.

"b) Testimonio de \*\*\*\*\*.

"c) Informe de Policía realizado por \*\*\*\*\*, en el que se asentó lo relativo a la inspección de los videos proporcionados por el elemento policíaco, los cuales se dijo fueron grabados desde el celular de éste, de donde se advertía que el imputado se encontraba reunido como con ochenta personas y gritaba, entre otras cosas ‘chingue a su madre el pinche gobierno’

"d) Declaración de la síndico municipal \*\*\*\*\*.

"A partir del relato de tales datos, la Jueza de Control estimó acreditados los elementos del hecho que la ley señala como delito de sedición, previsto y sancionado por los artículos 247, párrafo segundo y 249, fracciones III y IV, del Código Penal para el Estado de Querétaro, en agravio del Estado, así como la probabilidad de que el imputado participó en su comisión.

"Enseguida el agente de Ministerio Público hizo uso de la voz para solicitar la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa aduciendo la existencia de un riesgo para la sociedad, pues el imputado era el líder, encargado de incitar y dirigir a ochenta personas, además de que atentó contra un servidor público que se encontraba en ejercicio de sus funciones.

"Sin embargo, la Jueza de Control, a pesar de la (sic) fiscalía solicitó la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa preguntó al Ministerio Público si no quería solicitar dicha medida por riesgos procesales a lo cual la fiscalía corrigió su petición y la adecuó al cuestionamiento de la Jueza.

"Con todo, la autoridad responsable determinó, que tomando en consideración que en la declaración del imputado manifestó que existió tortura al momento de su detención o existieron actos violentos, dio vista



a la fiscalía para que investigara si se realizaron esos actos señalados por el imputado durante su detención, se realizara de acuerdo a sus facultades legales correspondientes; sin embargo no se pronunció sobre la incidencia que esos aspectos podrían haber tenido en torno a los datos de prueba que ya había justipreciado.

"...

#### "V. Decisión

"Este Tribunal Colegiado considera, con base en la anunciada reasunción de jurisdicción que la Jueza de Control responsable faltó a sus deberes constitucionales cuando vedó al imputado y a su defensa acusar las condiciones en que fue ejecutada la orden de aprehensión en su contra, pues si bien la existencia de ese mandato judicial de entrada, bien podría razonablemente presumir la licitud de la detención, no menos cierto lo es que, quien porta y ejecuta dicha orden no puede erigirse con potestad o permisión para actuar al margen del marco constitucional o de manera arbitraria, pues para irrumpir en el domicilio del imputado precisaba, además si así ocurrió, de la consecuente orden de cateo.

"Y, es que si bien el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que las autoridades, a efecto de poder cumplir con sus funciones, se introduzcan en el domicilio de los particulares, con la finalidad de ejecutar un mandamiento judicial de captura; también lo es que esa acción debe estar precedida de una orden de cateo que autorice la intromisión o allanamiento al domicilio y que además cumpla con los requisitos formales y de fondo previstos en dicho precepto, a saber: a) que conste por escrito, b) se exprese el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, c) se precise la materia de la inspección y, d) se levante una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

"...

"Lo anterior resulta importante si se considera que el motivo no ponderado por la autoridad responsable se relaciona con el contexto de escasez de gasolina en la comunidad, y si el quejoso es chofer de transporte público, la utilización que pretendió hacer de la patrulla podría no reputarse como encaminada al fin en sí mismo de resistirse a la autori-



	<p>dad, pues recuérdese que el mensaje de reclamo y protesta se dirigía contra el gobierno y contra la delegación de dicha comunidad, no contra la policía, de manera que la pretendida utilización de la patrulla fue un medio para convocar a la comunidad, a la postre fallido porque tampoco tenía gasolina y no servía su altavoz.</p> <p>"...</p> <p>"En suma, el anterior contexto revela que la Jueza responsable pasó por alto los derechos fundamentales del imputado, contenidos en los artículos 1o. párrafo quinto, 2o. apartado A, fracción VIII, y apartado B, fracciones VI y VII, 14, 16, 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que conduce, bajo el principio de mayor beneficio a la concesión del amparo.</p> <p>"...</p> <p>"DÉCIMO SEGUNDO.—Efectos de la concesión ... 2. En su lugar cite a una nueva audiencia en la que purgue los destacados vicios constitucionales y legales, y luego de observar las circunstancias y consideraciones hechas a lo largo de la presente ejecutoria, resuelva lo que proceda conforme a derecho, sin más limitación a su pleno arbitrio judicial que la de no incurrir en ninguna de las violaciones constitucionales que han dado pábulo a la protección federal que aquí se dispensa."</p>
<p><b>Criterio:</b></p>	<p>"CONTROL DE LEGALIDAD DE LA DETENCIÓN. COMPRENDE LA DERIVADA DE LA EJECUCIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN, EN ARAS DE PREVENIR SU REALIZACIÓN ARBITRARIA, CON TORTURA Y/O MALOS TRATOS (SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO). El artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece el control de legalidad de la detención respecto de los casos de flagrancia delictiva o caso urgente; sin embargo, esas hipótesis de detención deben ser enunciativas y no restrictivas con base en los principios establecidos en el segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho control de la detención involucra la verificación del cumplimiento de obligaciones y deberes constitucionales de protección de los derechos humanos e internacionales, así como de prevención de todo posible contexto de detención arbitraria, tortura o malos tratos hacia el imputado por las autoridades del Estado, que eventualmente pueden tener efectos procesales y probatorios; de ahí que comprenda además la detención derivada de la ejecución de órdenes de aprehensión, en aras de prevenir que se realice ilegalmente."</p>



2	Amparo en revisión penal 20/2019.
<b>Órgano:</b>	<b>Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito</b>
<b>Hechos:</b>	<p>a) El quince de septiembre de dos mil dieciocho tuvo lugar la <u>audiencia inicial</u> de la carpeta digital ***** presidida por la titular del Juzgado de Control del Primer Partido Judicial del Estado de Aguascalientes.</p> <p>En la misma audiencia, después de que el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, formuló imputación en contra de ***** por el delito de homicidio doloso calificado con premeditación, alevosía y ventaja, cometido en agravio de *****; la Juez de Control le solicitó su declaración, la cual se reservó, dictando el <u>auto de vinculación a proceso</u>.</p> <p>En dicha audiencia inicial el Juez de Control, dictó la <u>medida cautelar consistente en prisión preventiva</u>.</p> <p>b) En contra del auto de vinculación a proceso y de la medida cautelar de prisión preventiva, *****; por su propio derecho, <u>interpuso juicio de amparo indirecto</u>, citando como autoridad responsable ordenadora al Juez de Control del Primer Partido Judicial en Aguascalientes y como ejecutora al director del Centro de Readaptación Social para Varones Aguascalientes; citando como preceptos constitucionales vulnerados en su perjuicio los artículos 14, 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>c) Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo al Juez Quinto de Distrito en el Estado de Aguascalientes.</p> <p>Seguido el juicio en todos sus trámites el veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia constitucional y luego dictó la sentencia relativa que terminó de engrosarse el veintiuno de diciembre del mismo año, en la que <b>concedió el amparo solicitado por el quejoso</b>, para el efecto de que:</p> <p>"La Juez de Control y Juicio Oral Penal del Primer Partido Judicial del Estado de Aguascalientes dejara insubsistente el auto de vinculación a proceso que emitió el quince de septiembre de dos mil dieciocho, dentro de la carpeta digital *****; así como la medida cautelar impuesta, y en su lugar, repusiera el procedimiento hasta antes de la imputación, para que calificara de legal o no la detención del quejoso, derivada del cumplimiento de la orden de aprehensión solicitada en su contra –aclarando que esto no se traducía en la liberación o absolución de la imputación del quejoso– y una vez hecho lo anterior, resolviera,</p>



con libertad de jurisdicción lo que en derecho correspondiera, concesión que hizo extensiva al acto de ejecución atribuido al director del Centro de Reinserción Social para Varones, Aguascalientes."

**d)** Inconforme con la determinación de amparo, el tercero interesado, agente del Ministerio Público adscrito a la Dirección de Litigación Oral de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, interpuso recurso de revisión, por conducto de su autorizado, el cual fue turnado para su estudio y resolución respectiva al Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, quien lo registró con el número \*\*\*\*\*.

**Estudio:**

"En este orden de ideas, la circunstancia de que en el texto del párrafo tercero del numeral 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se indique que 'Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido ...', no puede razonarse en el sentido de que dicha conjunción 'y' implique que el Juez de Control deba calificar la legalidad de la detención en tratándose de una orden de aprehensión, pues el legislador en la exposición de motivos génesis de la reforma a ese párrafo, hizo una distinción y precisó que la ratificación de la detención se ciñe al caso urgente y a la flagrancia, por lo que atendiendo a una interpretación teleológica y en la búsqueda del sentido de la norma –que va más allá del simple texto– debe colegirse que no fue la intención del creador de la norma el sentido contenido en la sentencia recurrida.

"En ese orden de ideas, aun cuando la intención del creador de la ley, no se ve reflejada con esa claridad en el propio texto de la norma, ello no sería motivo para entenderlo de forma diversa so pretexto de estarse al 'texto literal', para fijar como criterio, que el Juez de Control debe efectuar el control de legalidad de la detención en (i) flagrancia, (ii) caso urgente, y (iii) orden de aprehensión; pues como ya se ha apuntado, en los procesos legislativos se diferenciaron los supuestos del: (a) caso en que la persona es puesta a disposición del Juez por el cumplimiento de una orden de aprehensión, o (b) bien, se ratifica la detención en flagrancia o caso urgente.

"En lo tocante a la interpretación sistemática del numeral 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debe precisarse que del texto íntegro de la codificación en comentario, se obtiene que el control de legalidad de la detención, por parte del Juez de Control, como obligación normativa, se actualiza en los casos de flagrancia o caso urgente.

"Verificación de flagrancia del Ministerio Público.

"En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después



de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan.

"Así también, durante el plazo de retención el Ministerio Público analizará la necesidad de dicha medida y realizará los actos de investigación que considere necesarios para, en su caso, ejercer la acción penal.

"Supuesto de caso urgente.

"Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurren los siguientes supuestos:

"I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este código o en la legislación aplicable así como aquéllos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión;

"II. Exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y

"III. Por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que de hacerlo, el imputado pueda evadirse.

"Los delitos previstos en la fracción I de este artículo, se considerarán graves, aun tratándose de tentativa punible.

"Los oficiales de la policía que ejecuten una orden de detención por caso urgente, deberán hacer el registro de la detención y presentar inmediatamente al imputado ante el Ministerio Público que haya emitido dicha orden, quien procurará que el imputado sea presentado sin demora ante el Juez de Control.

"El Juez de Control determinará la legalidad del mandato del Ministerio Público y su cumplimiento al realizar el control de la detención. La violación de esta disposición será sancionada conforme a las disposiciones aplicables y la persona detenida será puesta en inmediata libertad.

**Tesis**

"Control de legalidad de la detención.

"Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de Control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El Juez le preguntará al detenido si cuenta con defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

"El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de Control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este código.

"Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar.

"...

"Oportunidad para formular la imputación a personas detenidas.

"La formulación de la imputación es la comunicación que el Ministerio Público efectúa al imputado, en presencia del Juez de Control, de que desarrolla una investigación en su contra respecto de uno o más hechos que la ley señala como delito.

"En el caso de detenidos en flagrancia o caso urgente, después que el Juez de Control califique de legal la detención, el Ministerio Público deberá formular la imputación, acto seguido solicitará la vinculación del imputado a proceso sin perjuicio del plazo constitucional que pueda invocar el imputado o su defensor.

"...

"Luego, el sentido congruente de las prescripciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, hacen patente que el control de legalidad de la detención que debe efectuar el Juez de Control, se ciñe para los casos de flagrancia y caso urgente.

"Asimismo, atendiendo a la interpretación conforme del contenido del artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se obtiene



que la exigencia para el Juez de Control de efectuar dicho análisis y pronunciamiento expreso, se surte para los casos de flagrancia y caso urgente, como se obtiene del texto del artículo 16 de la Constitución Federal, que en la parte conducente, señala: (se transcribe)

"Bajo esta interpretación conforme también se advierte que la ratificación de la detención por parte del Juez (de Control) debe efectuarse en tratándose de casos de urgencia o flagrancia, todo lo cual resulta congruente con la finalidad de que se justifiquen las razones de la detención de una persona; siendo que en tratándose de una orden de aprehensión, ese estudio y emisión de dicho acto de autoridad, ya fue realizado previamente por el propio Juez de Control.

"En efecto, partiendo de la premisa de que en caso urgente, la privación de la libertad es ordenada por el Ministerio Público, y en el caso de la flagrancia puede ser ejecutada por cualquier persona; puede colegirse válidamente que a fin de evitar arbitrariedades en su ejecución, es que precisamente esas actuaciones deben ser motivo de escrutinio judicial por el Juez de Control, a fin de verificar su legalidad.

"Además de que las sanciones para el caso de que se califique de ilegal la detención en estos dos supuestos (caso urgente y flagrancia), como ya se anticipó, es la ilicitud de las pruebas que se hubiesen obtenido con motivo directo de dicha detención ilegal; y por el contrario, para el caso de que la autoridad encargada de ejecutar una orden de aprehensión, no ponga al imputado a disposición del Juez, sin dilación alguna, tiene como consecuencia, el que se actualice la configuración del delito por parte de la autoridad que la ejecutó de manera ilegal, conforme al propio texto del artículo 16, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, que señala: '... La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal'.

"Una razón más para entender que el numeral 308 de la codificación procesal nacional penal, conmina al Juez de Control a efectuar ese análisis sobre el control de legalidad de la detención únicamente en los casos de urgencia y flagrancia, deriva de que sería contra la lógica que el propio Juez de Control que emite la orden de aprehensión, tenga que justificar ante sí mismo, que cumplió con los requisitos constitucionales y legales para su libramiento, pues no debe pasar inadvertido que de conformidad con el artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control que hubiere expedido la orden."



"CONTROL DE LEGALIDAD DE LA DETENCIÓN. SÓLO DEBE EFECTUARSE POR EL JUEZ DE CONTROL EN CASOS DE URGENCIA O FLAGRANCIA, SIN QUE COMPRENDA LA DERIVADA DE LA EJECUCIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN, AUN EN ARAS DE PREVENIR SU REALIZACIÓN ARBITRARIA, CON TORTURA Y/O MALOS TRATOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA, SISTEMÁTICA Y CONFORME A LOS PÁRRAFOS PRIMERO, PRIMERA PARTE Y TERCERO DEL ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES). La primera parte del párrafo primero del artículo citado dispone que inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de Control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. Por su parte, su tercer párrafo señala que ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar. Ahora bien, de la interpretación teleológica, sistemática y conforme de ambas porciones normativas, se concluye que el control de legalidad de la detención sólo debe efectuarse por el Juez de Control en casos de urgencia o flagrancia, lo cual resulta congruente con la finalidad de que se justifiquen las razones de la detención de una persona, pues en el primero de los supuestos (caso urgente), la privación de la libertad es ordenada por el Ministerio Público y, en el segundo (flagrancia), puede ejecutarse por cualquier persona; de ahí que se colija que, a fin de evitar arbitrariedades en su ejecución, es que esas actuaciones deben ser motivo de escrutinio judicial por el Juez de Control, para verificar su legalidad. Por el contrario, si se trata de una orden de aprehensión, el estudio y la emisión de dicho acto de autoridad ya fueron realizados previamente por el propio Juez de Control; máxime que sería contra la lógica que el propio Juez de Control que la emite, tenga que justificar ante sí mismo, que cumplió con los requisitos constitucionales y legales para su libramiento, pues no debe pasar inadvertido que de conformidad con el artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control que la hubiere expedido. Otra razón más para arribar a esa conclusión es que la sanción para el caso de que se califique de ilegal la detención en los supuestos de caso urgente o flagrancia, es la ilicitud de las pruebas que se hubiesen obtenido con motivo directo de dicha detención ilegal; por el contrario, para el caso de que la autoridad encargada de ejecutar una orden de aprehensión no ponga al imputado a disposición del Juez, sin dilación alguna, tiene como consecuencia, que se actualice la configuración del delito por parte de la autoridad que la ejecutó ilegalmente, conforme al artículo 16, párrafo



cuarto, de la Constitución Federal. Finalmente, no es obstáculo para arribar a esta conclusión que el imputado alegue actos de violencia o tortura, en tratándose del cumplimiento de órdenes de aprehensión, pues el eventual proceder ilegal —ejecución de actos violentos, tortura o malos tratos— por parte de las autoridades encargadas de ejecutar una orden de aprehensión emitida por un Juez de Control, deben considerarse, en todo caso, realizadas en forma posterior a la ejecución misma del mandamiento de captura, por lo que ello no formaría parte de la calificación de la legalidad de la detención. Lo anterior, con independencia de la eventual declaración de ilicitud de las pruebas que se puedan recabar con posterioridad a la detención del imputado, derivadas de la tortura, pero no así de la ejecución de la orden de aprehensión."

**CUARTO.—Requisitos para la existencia de la contradicción.** La existencia de la contradicción de tesis está condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito 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; por tanto, no es preciso que esos criterios constituyan jurisprudencia,<sup>1</sup> pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales.

En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 36/2007, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, estableció, por unanimidad de diez votos, que la existencia de una contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Suprema Corte o los Tribunales Colegiados en las sentencias que pronuncien:

<sup>1</sup> Tesis aislada 2a. VIII/93, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XII, diciembre de 1993, página 41, cuyo texto es:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU RESOLUCIÓN NO ES NECESARIO QUE ÉSTAS TENGAN EL CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA.—El procedimiento para dirimir contradicciones de tesis no tiene como presupuesto necesario el que los criterios que se estiman opuestos tengan el carácter de jurisprudencia, pues los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo no lo establecen así."



a) 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; y,

b) Adopten criterios discrepantes sobre un mismo punto de derecho, aunque las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 72/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, que lleva por 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.",<sup>2</sup> y en la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>3</sup>

Así, conforme a los criterios anteriores, 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 los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

Asimismo, la finalidad de la determinación que esta Suprema Corte pronuncie, es que sean definidos los puntos jurídicos que den seguridad jurídica a

<sup>2</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

<sup>3</sup> Tesis aislada P. XLVII/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



los gobernados, pues precisamente para ello fue creada desde la Constitución Federal la figura de la contradicción de tesis.

En ese contexto, esta Primera Sala estima que en el caso, **se actualizan todos los requisitos de referencia**, tal y como enseguida se demostrará.

**1. Sosténimiento de tesis contradictorias a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar una decisión.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

En efecto, consta en autos que el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito**, al resolver el **amparo en revisión \*\*\*\*\***, sostuvo que el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece el control de la detención respecto de los casos de flagrancia delictiva o caso urgente, sin embargo, tales hipótesis de detención deben tenerse puestas de manera enunciativa y no restrictiva, con base en los principios constitucionales de interpretación conforme y pro persona establecidos en el artículo 1o. constitucional, pues dicho control de la detención involucra la verificación del cumplimiento de obligaciones y deberes constitucionales de protección de los derechos humanos e internacionales de prevención de todo posible contexto de detención arbitraria, tortura o malos tratos hacia el imputado por parte de las autoridades del Estado Mexicano.

Que en ese sentido, se vedó al imputado y a su defensa acusar las condiciones en que fue ejecutada la orden de aprehensión en su contra, pues si bien, la existencia de ese mandato judicial de entrada, bien podría razonablemente presumir la licitud de la detención, no menos cierto lo es que, quien porta y ejecuta dicha orden no puede erigirse con potestad o permisión para actuar al margen del marco constitucional o de manera arbitraria.

Dicho criterio quedó plasmado en la tesis de rubro siguiente:

"CONTROL DE LEGALIDAD DE LA DETENCIÓN. COMPRENDE LA DERIVADA DE LA EJECUCIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN, EN ARAS DE PRE-



VENIR SU REALIZACIÓN ARBITRARIA, CON TORTURA Y/O MALOS TRATOS (SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO)."

A su vez, el **Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión penal 20/2019**, estableció que de la interpretación teleológica, sistemática y conforme del numeral 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debe precisarse que el control de la legalidad de la detención, por parte del Juez, como obligación normativa, se actualiza en los casos de flagrancia o caso urgente, sin que comprenda la derivada de la ejecución de órdenes de aprehensión; y, que lo anterior es así, partiendo de la premisa de que en caso urgente la privación de la libertad es ordenada por el Ministerio Público; mientras que en el caso de la flagrancia puede ser ejecutada por cualquier persona, por lo que a fin de evitar arbitrariedades en su ejecución, es que esas actuaciones deben ser motivo de escrutinio judicial, por el Juez de Control, a fin de verificar su legalidad.

Que una razón más para entender que el numeral 308 de la codificación procesal nacional penal, conmina al Juez de Control a efectuar ese análisis sobre el control de legalidad de detención únicamente en los casos de flagrancia y caso urgente, deriva de que sería contra la lógica que el propio Juez de Control que emite la orden de aprehensión, tenga que justificar ante sí mismo, que cumplió con los requisitos constitucionales y legales para su libramiento, pues no debe pasar inadvertido que de conformidad con el artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control que hubiere expedido la orden.

Que aunque en el caso particular el imputado no alegó actos de violencia o tortura en el cumplimiento de la orden de aprehensión, se debía considerar que no es obstáculo para arribar a esta conclusión que llegara a hacerlo, pues la acreditación de actos de tortura, jurídicamente para el cumplimiento de la orden de aprehensión, no tiene trascendencia alguna, por tratarse de un acto realizado con posterioridad a que el imputado es detenido; lo anterior con independencia de la eventual declaración de ilicitud de las pruebas que se puedan



llegar a recabar con posterioridad a la detención del imputado derivadas de la tortura, pero no así de la ejecución de la aprehensión.

Consideraciones que se reflejaron en la tesis de rubro: "CONTROL DE LEGALIDAD DE LA DETENCIÓN. SÓLO DEBE EFECTUARSE POR EL JUEZ DE CONTROL EN CASOS DE URGENCIA O FLAGRANCIA SIN QUE COMPRENDA LA DERIVADA DE LA EJECUCIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN, AUN EN ARAS DE PREVENIR SU REALIZACIÓN ARBITRARIA CON TORTURA Y/O MALOS TRATOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA, SISTEMÁTICA Y CONFORME DE LOS PÁRRAFOS PRIMERO, PRIMERA PARTE Y TERCERO DEL ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES."

**2. Adopción de criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.** Ahora bien, esta Primera Sala considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo problema jurídico; sin que sea óbice a lo anterior que en uno de los casos sometidos al escrutinio de los tribunales contendientes, el imputado no haya alegado actos de violencia o tortura en la ejecución de la orden de aprehensión, porque como se advertirá a continuación, esa razón no obstó para que el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito se pronunciara al respecto, emitiendo un criterio discrepante al emitido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito.

En efecto, mientras **a)** el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito consideró que las hipótesis contempladas en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para el control de legalidad de la detención, debían ser enunciativas y no restrictivas, por lo que no debía limitarse a los casos de flagrancia o caso urgente, pues dicho control de la detención involucra la verificación del cumplimiento de obligaciones y deberes constitucionales de protección de los derechos humanos e internacionales, así como de prevención de todo posible contexto de detención arbitraria, tortura o malos tratos hacia el imputado por las autoridades del Estado, que eventualmente pueden tener efectos procesales y probatorios; de ahí que comprenda además la detención derivada de la ejecución de órdenes de aprehensión, en aras de impedir que se realice ilegalmente.



Por otra parte **b)** el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito sostuvo que de la interpretación teleológica y conforme del artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se concluía que el control de la legalidad de la detención sólo debía hacerse en casos de urgencia o flagrancia, sin que comprenda la derivada de la ejecución de órdenes de aprehensión; y, que no era obstáculo para arribar a esa conclusión que el imputado alegara actos de violencia o tortura, en tratándose del cumplimiento de órdenes de aprehensión, pues el eventual proceder ilegal de la autoridad captora en ese sentido debe considerarse, en todo caso, realizado en forma posterior a la ejecución misma del mandamiento de captura, por lo que ello no formaría parte de la calificación de la legalidad de la detención.

Por tanto, es inconcuso que las consideraciones que tomaron en cuenta los tribunales contendientes para arribar a sus conclusiones son opuestas, ya que mientras uno de los tribunales consideró que las hipótesis de detención contempladas en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales sólo debían considerarse como enunciativas y no restrictivas, de ahí que comprendiera la detención derivada de la ejecución de las órdenes de aprehensión, en aras de prevenir todo posible contexto de detención arbitraria, tortura o malos tratos hacia el imputado por parte de las autoridades del Estado, que eventualmente podrían tener efectos procesales y probatorios; la otra postura contendiente determinó que el control de la legalidad de la detención sólo debía realizarse en casos de urgencia o flagrancia, ya que en los casos de aprehensión, el estudio y la emisión de dicho acto de autoridad, ya fueron realizados previamente por el propio Juez de Control y que el eventual proceder ilegal –ejecución de actos violentos, tortura o malos tratos– por parte de las autoridades encargadas de ejecutar una orden de aprehensión emitida por el propio Juez, debía considerarse, en todo caso, realizado en forma posterior a la ejecución misma del mandamiento de captura, por lo que ello no formaría parte del control de la legalidad de la detención.

Atendiendo a lo anterior, en términos de lo dispuesto en los numerales 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el



fondo del problema advertido, para establecer cuál es el criterio que debe prevalecer, fijando como punto de contradicción el determinar:

**Si ¿el control de legalidad de la detención previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para los casos de flagrancia o caso urgente, se debe realizar en los supuestos de detención derivada de la ejecución de órdenes de aprehensión?**

QUINTO.—**Determinación del criterio a prevalecer.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en atención a las razones que a continuación se expresan.

Como se anticipó, el tema de la presente contradicción de criterios consiste en determinar si: **¿el control de legalidad de la detención previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para los supuestos de flagrancia o caso urgente, se debe realizar en los casos de detención derivada de la ejecución de órdenes de aprehensión?**

La respuesta a esta interrogante es negativa, las razones se explican en el desarrollo de los siguientes puntos: I. La audiencia inicial en el proceso penal acusatorio; II. Naturaleza jurídica de las figuras de flagrancia, caso urgente y orden de aprehensión (causas legales de restricción de la libertad); III. Medidas restrictivas de libertad en el parámetro internacional; IV. Control de legalidad de la detención (artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales); y, V. Impugnación de las violaciones cometidas en el procedimiento penal acusatorio.

### **I. La audiencia inicial en el proceso penal acusatorio**

Para contextualizar la audiencia de control de legalidad de la detención es necesario explicar brevemente cómo se lleva a cabo el desarrollo de la audiencia inicial.

Cuando el imputado se encuentra físicamente ante el Juez de Control, deben seguirse los pasos procesales que conforman la audiencia inicial, los



cuales se encuentran previstos en el artículo 307 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>4</sup> y consisten en:

1. Informar al imputado de sus derechos constitucionales –en caso de que no se haya hecho–;
2. Realizar el control de la legalidad de la detención –siempre que la detención se haya realizado con motivo de la flagrancia delictiva o caso urgente–;
3. Formular imputación;
4. Dar oportunidad de declarar al imputado;
5. Resolver sobre la vinculación a proceso y las medidas cautelares; y,
6. Definir el plazo para el cierre de investigación.

En los subsecuentes preceptos del Código Nacional de Procedimientos Penales, se detalla la forma en que habrá de desarrollarse la audiencia inicial:

- En caso de que la puesta a disposición del inculcado ante el Juez de Control se deba a que fue detenido en flagrancia delictiva o caso urgente, el Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de Control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse

<sup>4</sup> "Artículo 307. Audiencia inicial

"En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación.

"En caso de que el Ministerio Público o la víctima u ofendido solicite la procedencia de una medida cautelar, dicha cuestión deberá ser resuelta antes de que se dicte la suspensión de la audiencia inicial.

"A esta audiencia deberá concurrir el Ministerio Público, el imputado y su defensor. La víctima u ofendido o su asesor jurídico, podrán asistir si así lo desean, pero su presencia no será requisito de validez de la audiencia."



ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>5</sup>

- Una vez que el imputado esté presente en la audiencia inicial, por haberse ordenado su comparecencia, podrá ejecutarse en su contra una orden de aprehensión o ratificar de legal la detención,<sup>6</sup> y después de haber verificado el Juez de Control que el imputado conoce sus derechos fundamentales dentro del procedimiento penal o, en su caso, después de habérselos dado a conocer, se ofrecerá la palabra al agente del Ministerio Público, para que éste exponga al imputado el hecho que se le atribuye, la calificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de su comisión, la forma de intervención que haya tenido en el mismo, así como el nombre de su acusador, salvo que, a consideración del Juez de Control sea necesario reservar su identidad en los supuestos autorizados por la Constitución y por la ley.<sup>7</sup>

- Formulada la imputación, el Juez de Control le preguntará al imputado si la entiende y si es su deseo contestar al cargo. En caso de que decida guardar

<sup>5</sup> Artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Citado *Ut supra*.

<sup>6</sup> Artículo 309. Oportunidad para formular la imputación a personas detenidas

"La formulación de la imputación es la comunicación que el Ministerio Público efectúa al imputado, en presencia del Juez de Control, de que desarrolla una investigación en su contra respecto de uno o más hechos que la ley señala como delito.

"En el caso de detenidos en flagrancia o caso urgente, después que el Juez de Control califique de legal la detención, el Ministerio Público deberá formular la imputación, acto seguido solicitará la vinculación del imputado a proceso sin perjuicio del plazo constitucional que pueda invocar el imputado o su defensor."

<sup>7</sup> Artículo 311. Procedimiento para formular la imputación

"Una vez que el imputado esté presente en la audiencia inicial, por haberse ordenado su comparecencia, por haberse ejecutado en su contra una orden de aprehensión o ratificado de legal la detención y después de haber verificado el Juez de Control que el imputado conoce sus derechos fundamentales dentro del procedimiento penal o, en su caso, después de habérselos dado a conocer, se ofrecerá la palabra al agente del Ministerio Público para que éste exponga al imputado el hecho que se le atribuye, la calificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de su comisión, la forma de intervención que haya tenido en el mismo, así como el nombre de su acusador, salvo que, a consideración del Juez de Control sea necesario reservar su identidad en los supuestos autorizados por la Constitución y por la ley.

"El Juez de Control a petición del imputado o de su defensor, podrá solicitar las aclaraciones o precisiones que considere necesarias respecto a la imputación formulada por el Ministerio Público."



silencio, éste no podrá ser utilizado en su contra. Si el imputado manifiesta su deseo de declarar, su declaración se rendirá conforme a lo dispuesto en el ordenamiento adjetivo nacional.<sup>8</sup>

- Luego de que el imputado haya emitido su declaración, o manifestado su deseo de no hacerlo, el agente del Ministerio Público solicitará al Juez de Control la oportunidad para discutir medidas cautelares, en su caso, y posteriormente solicitar la vinculación a proceso. Antes de escuchar al Ministerio Público, el Juez de Control le explicará al imputado los momentos en que puede resolverse sobre tal solicitud.

En el propio acto, se le hará saber al imputado que el pronunciamiento sobre el auto de vinculación a proceso puede realizarse en el mismo momento, dentro del plazo de setenta y dos horas o en la ampliación del mismo, a solicitud del propio imputado.

En caso de que el imputado no se acoja al plazo constitucional ni solicite su duplicidad, el Ministerio Público deberá requerir y motivar la vinculación del imputado a proceso, exponiendo los datos de prueba sobre un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. El Juez de Control otorgará la oportunidad a la defensa para que conteste la solicitud y si considera necesario permitirá la réplica y contrarréplica. Hecho lo anterior, resolverá la situación jurídica del imputado.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> "Artículo 312. Oportunidad para declarar

"Formulada la imputación, el Juez de Control le preguntará al imputado si la entiende y si es su deseo contestar al cargo. En caso de que decida guardar silencio, éste no podrá ser utilizado en su contra. Si el imputado manifiesta su deseo de declarar, su declaración se rendirá conforme a lo dispuesto en este código. Cuando se trate de varios imputados, sus declaraciones serán recibidas sucesivamente, evitando que se comuniquen entre sí antes de la recepción de todas ellas."

<sup>9</sup> "Artículo 313. Oportunidad para resolver la solicitud de vinculación a proceso

"Después de que el imputado haya emitido su declaración, o manifestado su deseo de no hacerlo, el agente del Ministerio Público solicitará al Juez de Control la oportunidad para discutir medidas cautelares, en su caso, y posteriormente solicitar la vinculación a proceso. Antes de escuchar al agente del Ministerio Público, el Juez de Control se dirigirá al imputado y le explicará los momentos en los cuales puede resolverse la solicitud que desea plantear el Ministerio Público.



- El Juez de Control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará, previa propuesta de las partes, el plazo para el cierre de la investigación complementaria.<sup>10</sup>

## **II. Naturaleza jurídica de las figuras de orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente (causas legales de restricción de la libertad)**

Para iniciar el desarrollo del presente apartado, es necesario tomar en cuenta lo que dispone el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que establece la garantía de los derechos de libertad y seguridad personales:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."

Dicha prerrogativa, guarda relación con el contenido del artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe afectar el derecho

---

"El Juez de Control cuestionará al imputado si desea que se resuelva sobre su vinculación a proceso en esa audiencia dentro del plazo de setenta y dos horas o si solicita la ampliación de dicho plazo. En caso de que el imputado no se acoja al plazo constitucional ni solicite la duplicidad del mismo, el Ministerio Público deberá solicitar y motivar la vinculación del imputado a proceso, exponiendo en la misma audiencia los datos de prueba con los que considera que se establece un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. El Juez de Control otorgará la oportunidad a la defensa para que conteste la solicitud y si considera necesario permitirá la réplica y contrarréplica. Hecho lo anterior, resolverá la situación jurídica del imputado.

"Si el imputado manifestó su deseo de que se resuelva sobre su vinculación a proceso dentro del plazo de setenta y dos horas o solicita la ampliación de dicho plazo, el Juez deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia de vinculación a proceso dentro de dicho plazo o su prórroga. "La audiencia de vinculación a proceso deberá celebrarse, según sea el caso, dentro de las setenta y dos o ciento cuarenta y cuatro horas siguientes a que el imputado detenido fue puesto a su disposición o que el imputado compareció a la audiencia de formulación de la imputación."

<sup>10</sup> "Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria

"El Juez de Control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria."



a la libertad personal, salvo por las condiciones y causas fijadas de antemano por la Constitución:

"Artículo 7. Derecho a la libertad personal.

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

"2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. ..."

Así, la libertad personal constituye un derecho humano que no puede ser restringido, salvo en las condiciones que la propia Constitución establece, como acontece con las detenciones en flagrancia o caso urgente, derivadas de elementos que permitan atribuir a una persona su probable responsabilidad en la comisión de un hecho calificado como delito por las leyes penales, por lo que se puede entender que la regla general es que toda persona goza de libertad personal y de tránsito, mientras que su restricción o suspensión debe estar delimitada por casos específicos; dentro de los cuales, el mandamiento escrito, firmado por la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, constituye la regla general: **orden de aprehensión**, mientras que los casos de **urgencia y flagrancia**, representan los casos excepcionales.

### **Orden de aprehensión**

El tercer y cuarto párrafos del artículo 16 constitucional, al respecto señalan lo siguiente:

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.



"La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior, será sancionada por la ley penal."

Conforme a lo señalado por esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1090/2017,<sup>11</sup> la orden de aprehensión es conocida como una de las formas de conducción del imputado al proceso penal, cuando el Ministerio Público advierta necesidad de cautela; en el caso de que la persona se resista o evada la orden de comparecencia judicial y el delito que se le impute merezca pena privativa de libertad; y, cuando se incumpla con una medida cautelar.

En ese tenor, se consideró que la orden de aprehensión deriva de una investigación previa por parte del Ministerio Público y para que pueda librarse debe cumplirse con los siguientes requisitos:

- Debe existir denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito;
- Sancionado con pena privativa de libertad;
- Obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la posibilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión; y
- Sea emitida por la autoridad judicial.

También se explicó que conforme al sistema de justicia penal acusatorio, para el dictado de una orden de aprehensión, al igual que el auto de vinculación a proceso, sólo se requieren datos que establezcan que se cometió un hecho señalado por la ley como delito y, que exista la probabilidad de que el indiciado (imputado), lo haya cometido o haya participado en su comisión y que lo anterior es, porque el objetivo de la solicitud del dictado de una orden de aprehensión, es poner al detenido a disposición del Juez de Control, para que el Ministerio

<sup>11</sup> Resuelto por unanimidad de votos en sesión de seis de junio de dos mil dieciocho.



Público formule imputación y exprese los datos de prueba, a fin de que se dicte el auto de vinculación a proceso y se formalice la investigación.

Que en ese tenor, el Ministerio Público al solicitar el libramiento de una orden de aprehensión, expondrá ante la autoridad judicial las razones que justifiquen su pretensión, en tanto que el Juez deberá resolver en audiencia lo conducente, debiendo pronunciarse sobre cada uno de los elementos planteados en la solicitud; y, que al ser un acto de autoridad que restringe la libertad personal, es un acto de molestia, por lo que debe estar fundado y motivado; sin que sea necesario que la resolución que al respecto se emita, deba constar por escrito, ya que será precisamente en la audiencia, en la que el Juez de manera oral pronuncie la decisión de aprehender a una persona, para que sea llevada ante él.

Que por lo anterior, no es necesario que se pronuncie una diversa resolución por escrito, porque la constancia que dota de seguridad jurídica al imputado es la videograbación en la que consta de manera fidedigna el desarrollo de la audiencia en la que se dictó la orden; sobre todo atendiendo a la reforma al primer párrafo del artículo 16 constitucional, transcrito con anterioridad en donde se estableció dicha circunstancia, para los juicios en que prevalezca la oralidad.

Finalmente se añadió que para que se pueda llevar a cabo la ejecución de la orden de detención, es necesario que el Juez de Control proporcione a los elementos aprehensores, una constancia que contenga los puntos resolutive de la determinación que emitió de manera oral, así como copia del audio y video de la audiencia relativa, que les permitan identificar plenamente al gobernado y que éste pueda imponerse adecuadamente de la decisión que afecta su derecho a la libertad personal.

Se explicó que los requisitos mínimos que debe contener la aludida constancia, son: el nombre y apellidos de la persona que se pretende detener, la que deberá ser plenamente identificada por los aprehensores; que exista una causa penal instruida por su probable participación en la comisión de un hecho que la ley señala como delito, previsto y sancionado en el ordenamiento sustantivo aplicable; así como el Juez de Control que pronunció la orden y la fecha en la



que la expidió; y, que con tales elementos se otorgará certeza y seguridad jurídica al particular y se asegurará la prerrogativa de defensa en contra una detención que no cumpla con los requisitos constitucionales necesarios.

Hasta aquí con la referencia al amparo en revisión 1090/2017.

Como se advierte de lo señalado en los párrafos anteriores, las órdenes de aprehensión tienen las siguientes características:

1. Son emitidas por el Juez de Control a solicitud del Ministerio Público en una audiencia específica.

2. Deben preceder de una denuncia o querrela de un hecho que la ley sancione como delito, y con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese delito y que exista la posibilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

3. No es necesario que se pronuncie una diversa resolución por escrito, porque la constancia que dota de seguridad jurídica al imputado es la videogración en la que consta de manera fidedigna el desarrollo de la audiencia en la que se dictó la orden.

4. No obstante lo señalado en el punto anterior, para efectos de la ejecución de dicha orden, es necesario que el Juez de Control proporcione a los elementos aprehensores una constancia que contenga los puntos resolutive de la determinación que emitió de manera oral, así como copia del audio y video de la audiencia relativa.

5. Los requisitos mínimos de legalidad que deben contener las órdenes de aprehensión son: el nombre y apellidos de la persona que se pretende detener, la que deberá ser plenamente identificada por los aprehensores; que existe una causa penal instruida por su probable participación en la comisión de un hecho que la ley señala como delito, previsto y sancionado en el ordenamiento sustantivo aplicable; así como el Juez de Control que pronunció la orden y la fecha en la que la expidió.



## Flagrancia

Dicho supuesto excepcional a la orden de aprehensión, se especifica en el párrafo quinto del mismo artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto señala:

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención."

Esta Primera Sala se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance del derecho a la libertad personal, así como sobre diversos aspectos de la detención en flagrancia, señalando que puede actualizarse en cualquiera de los siguientes escenarios:<sup>12</sup> (i) cuando el probable responsable es sorprendido en el momento de estar cometiendo el delito y es perseguido material e ininterrumpidamente por la persona que percibió directamente el hecho y (ii) cuando la detención es realizada por una persona que –aunque no presencié directamente el hecho– tiene conocimiento del delito inmediatamente después de su comisión y cuenta además con datos objetivos que le permiten identificar y detener al probable responsable en ese momento. (inmediatez)

Al resolver el amparo directo en revisión 5577/2015,<sup>13</sup> esta Primera Sala determinó que para que la detención de una persona sea constitucionalmente válida (en caso de que se realice en el momento o inmediatamente después de haberse cometido el delito), es necesario que quien lleve a cabo esa detención, ya sea por un particular o la autoridad, parta de datos objetivos que permitan colegir la actualización de esas circunstancias, siendo que en ciertos casos "es factible que la indicada captura se logre transcurrido cierto tiempo", en el entendido de que "la validez de la detención estará supeditada a que la persecución

<sup>12</sup> Amparo directo en revisión 1074/2014, fallado por unanimidad de cinco votos en sesión de tres de junio de dos mil quince.

<sup>13</sup> Resuelto por unanimidad de votos, en sesión de veintinueve de junio de dos mil dieciséis.



del sujeto activo se hubiera iniciado enseguida y no se interrumpa". De esta forma se explicó que la persecución del sujeto activo puede apoyarse en el resultado de nuevas tecnologías, "siempre que éstas permitan un seguimiento confiable de los sujetos activos en tiempo real, como podrían ser cámaras de vigilancia o incluso el rastreo satelital a través de dispositivos de posicionamiento global." (rastreo digital y satelital).

Por otra parte, al resolverse el diverso amparo en revisión 384/2017,<sup>14</sup> esta Primera Sala se pronunció en el sentido de que el inciso b) de la fracción II del artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla el supuesto de "flagrancia por señalamiento", que constituye una hipótesis en la cual es posible detener a una persona "inmediatamente después de que cometió un delito" siempre y cuando no se haya interrumpido su búsqueda o localización (por señalamiento)".

De lo anterior podemos advertir que la detención en flagrancia, es aquella que puede realizar la autoridad o cualquier persona, quien deberá acreditar ante el Ministerio Público y éste ante la autoridad judicial, si es que esta autoridad ministerial decide ratificarla, que la comisión del delito en el momento de la detención es ostensible y no meramente sospechado, que existe un vínculo causal de carácter inmediato, así como la necesidad de practicar la detención y que ésta misma sea en los siguientes supuestos:

1. Cuando el probable responsable es sorprendido en el momento de estar cometiendo el delito.
2. Cuando es capturado inmediatamente después de haberlo cometido (inmediatez).
3. Cuando la persecución del sujeto activo pueda apoyarse en el resultado de nuevas tecnologías, siempre que éstas permitan un seguimiento confiable de los sujetos activos en tiempo real, como podrían ser cámaras de vigilancia o incluso el rastreo satelital a través de dispositivos de posicionamiento global. (rastreo digital y satelital).

<sup>14</sup> Sesión de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos.



4. Flagrancia por señalamiento, que constituye una hipótesis en la cual es posible detener a una persona inmediatamente después de que cometió un delito, siempre y cuando no se haya interrumpido su búsqueda o localización.

### **Caso urgente**

Este supuesto de detención excepcional se contempla en el párrafo sexto del artículo 16 constitucional, en los siguientes términos:

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder."

Sobre este punto, conviene tomar en cuenta la doctrina constitucional que ha emitido esta Primera Sala, al respecto:

En el amparo directo en revisión 3506/2014,<sup>15</sup> determinó que el "caso urgente" es una forma de detención extraordinaria, que se aparta de la regla general sobre el control judicial previo dentro del régimen de detenciones, precisamente porque excepcionalmente se justifica ante la presencia de condiciones atípicas (riesgo fundado de la sustracción de la justicia, imposibilidad de acudir ante la autoridad judicial en el momento preciso), todas las cuales han de acreditarse, justificarse y controlarse rigurosamente. Este criterio es uno de los precedentes que dieron lugar a la tesis de jurisprudencia, por reiteración de criterios, de rubro siguiente: "DETENCIÓN POR CASO URGENTE. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos en sesión de tres de junio de dos mil quince.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 1a./J. 51/2016 (10a.), Décima Época. Registro digital: 2012714. Primera Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materias constitucional y penal, página 320 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2016 a las 10:17 horas».



Por otro lado, en el amparo directo en revisión 3623/2014,<sup>17</sup> se abundó sobre los requisitos de esta clase de detención y se concluyó que los Jueces no deben limitarse a comprobar que en el caso urgente se reúnen los tres requisitos señalados, sino que además es indispensable que corroboren la existencia previa de la orden de detención y, en su caso, también analicen si al momento de ordenar la detención el Ministerio Público, efectivamente, tenía evidencia que justificara la creencia de que se había actualizado un supuesto de caso urgente. De acuerdo con este precedente, no es posible permitir el dictado de detención por caso urgente que pretendan justificar en retrospectiva detenciones que materialmente ya estaban ejecutadas, sin la existencia de una orden y/o sin que se tuviera evidencia que apoyara la creencia de que efectivamente se habían actualizado previamente los supuestos constitucionales de la detención en caso urgente. Se señaló, además, que deben existir motivos objetivos y razonables que el Ministerio Público tiene la carga de aportar, para que la existencia de dichos elementos, pueda corroborarse posteriormente por un Juez, cuando éste realice el control posterior de la detención, como lo dispone el artículo 16 constitucional.

De lo anterior podemos concluir que la detención por caso urgente, es aquella realizada por orden del Ministerio Público –bajo su responsabilidad y bajo la obligación de justificar objetiva y razonablemente ante el Juez que controle *a posteriori* la legalidad de la detención– siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) que se trate de delito grave, así calificado por la ley, b) que se realice ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, c) siempre y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, d) que se corrobore la existencia previa de la orden de detención y, en su caso, e) que también se analice si al momento de ordenar la detención el Ministerio Público, efectivamente tenía evidencia que justificara la creencia de que se había actualizado un supuesto de caso urgente.

### III. Medidas restrictivas de libertad en el parámetro internacional

La obligación de interpretar las limitaciones al derecho de libertad personal en su sentido más estricto, opera respecto a cualquier tipo de detención: para

<sup>17</sup> Resuelto por mayoría de tres votos, el veintiséis de agosto de dos mil quince.



que sea válida debe estar motivada por una ponderación sobre los bienes jurídicos en juego, esto es, se traduce en un deber dirigido tanto a la autoridad investigadora como al Juez (al analizar su validez) para correr un estándar o un test dirigido a comprobar si esa detención cumple las características de necesidad, razonabilidad, previsibilidad, y proporcionalidad, que son los requisitos adicionales a la legalidad de la detención en sentido estricto. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que tales requisitos implican que las medidas de libertad:

"... iii) sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido, entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto; por esta razón el tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional; y, iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la convención."<sup>18</sup>

Así, a nivel internacional se ha determinado que una detención es ilegal cuando:

- No está precedida por una orden judicial.
- No se está frente a los supuestos de flagrancia o aquellos determinados por la legislación nacional como sería el caso de México que además establece dentro de su régimen de detenciones la figura de caso urgente.
- Cuando la detención comporta un grado de arbitrariedad.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> *Caso Chaparro Álvarez y Napo Íñiguez Vs. Ecuador*, párrafo 93.

<sup>19</sup> *Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C. No. 170. Párrafo 96.* "La Corte advierte, en primer lugar, que la comisión no demostró que la disposición legal que menciona haya



Por **arbitrariedad** el tribunal interamericano ha considerado aquellas causas o métodos que puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.<sup>20</sup>

#### **IV. Control de legalidad de la detención (Artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales)**

El fundamento constitucional del control de legalidad de la detención para los supuestos de flagrancia o caso urgente, se encuentra en el séptimo párrafo del artículo 16, en cuanto señala:

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley."

Para mejor comprensión del asunto es necesario citar el contenido del artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales;

"Artículo 308. Control de legalidad de la detención

"Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de Control, se citará a la audiencia

---

sido aplicada al caso concreto y, en segundo lugar, **que la detención del señor Lapo ya fue calificada como ilegal desde su inicio, justamente porque no estuvo precedida de orden escrita de Juez ni de flagrancia. Toda detención ilegal comporta un grado de arbitrariedad**, pero esa arbitrariedad está subsumida en el análisis de la ilegalidad que la Corte hace conforme al artículo 7.2 de la Convención. La arbitrariedad de la que habla el artículo 7.3 convencional tiene un contenido jurídico propio, tal y como se indicó en los párrafos anteriores (supra párrafos. 93)."

<sup>20</sup> Corte IDH. **Caso Fleury y otros Vs. Haití**. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C. No. 236, Párrafo 57. "En cuanto a la arbitrariedad de la detención, el artículo 7.3 de la Convención establece que 'nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios'. Sobre esta disposición, en otras oportunidades la Corte ha considerado que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.". Disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_236\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_236_esp.pdf)



inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El Juez le preguntará al detenido si cuenta con defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

"El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de Control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este código.

"Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar.

"En caso de que al inicio de la audiencia el agente del Ministerio Público no esté presente, el Juez de Control declarará en receso la audiencia hasta por una hora y ordenará a la administración del Poder Judicial para que se comunique con el superior jerárquico de aquél, con el propósito de que lo haga comparecer o lo sustituya. Concluido el receso sin obtener respuesta, se procederá a la inmediata liberación del detenido.

"La omisión del Ministerio Público o de su superior jerárquico, al párrafo precedente los hará incurrir en las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables."

En observancia al contenido del artículo recién transcrito, se obtiene que en la audiencia inicial tiene lugar el control judicial de la legalidad de la detención, y en caso de que ésta se ratifique, la audiencia habrá de incluir también la formulación de la imputación, la declaración inicial de la persona imputada, la solicitud de medidas cautelares –incluyendo la prisión preventiva–, así como el auto de vinculación a proceso.



El Juez de Control deberá sustanciar la audiencia inicial tan pronto como la persona detenida sea puesta bajo su responsabilidad por el Ministerio Público; en dicha audiencia se conocerá del control de la legalidad de la detención, ajustándose a las reglas generales para la conducción de las audiencias contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Luego, conforme lo señalado en los artículos 307 y 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, sino se le hubieren informado de los mismos con anterioridad; el Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de Control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en el propio código.

#### **V. Impugnación de las violaciones cometidas en el procedimiento penal acusatorio**

En la resolución del amparo directo en revisión 669/2015,<sup>21</sup> esta Primera Sala explicó que en la etapa preliminar de investigación mediante la intervención judicial, el Juez de Control adquiere primordialmente atribuciones de garantía y resguardo de los derechos fundamentales del imputado, particularmente aquellos ligados con el debido proceso y la libertad personal.

Se señaló que, al conocer de la investigación, el Juez de Control deberá verificar que el indiciado haya sido detenido conforme a las exigencias constitucionales; que no hubiera existido una dilación justificada entre su detención y su puesta a disposición ante la autoridad correspondiente; que no hubiere sido objeto de actos de incomunicación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; que hubiere sido informado de los derechos con los que cuenta como detenido; entre otras cuestiones.

---

<sup>21</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos en sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.



En esencia, se indicó que una de las principales responsabilidades del Juez de Control es asegurarse de que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado o que, en su caso, las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa del juicio oral, donde puedan generar mayores perjuicios o invalidar la totalidad del propio juicio.

Se advirtió que el procedimiento penal acusatorio y oral se encuentra dividido en una serie de momentos o etapas, cada una de las cuales tiene una función específica y se van sucediendo irreversiblemente, lo que significa que sólo superándose una etapa es que se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las, conforme al principio de continuidad previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional.

Los asertos anteriores fueron plasmados en la tesis de jurisprudencia, cuyos rubro y texto, son del tenor literal siguiente:

"VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL. De acuerdo con el inciso a) de la fracción III del artículo 107 de la Constitución y la fracción I del artículo 170 la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede en contra de sentencias definitivas dictadas por autoridades judiciales en dos supuestos: (i) cuando la violación se cometa en sentencia definitiva; y (ii) cuando la violación se cometa durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso y trascienda al resultado del fallo. Con todo, esta Primera Sala estima que tratándose de una sentencia definitiva derivada de un proceso penal acusatorio, en el juicio de amparo directo no es posible analizar violaciones a derechos fundamentales cometidas en etapas previas al inicio del juicio oral que tengan como consecuencia la eventual exclusión de determinado material probatorio. Si bien es cierto que de una interpretación literal y aislada del apartado B del artículo 173 de la Ley de Amparo pudiera desprenderse que sí es posible analizar en el juicio de amparo directo las violaciones a las leyes del procedimiento que hayan trascendido a las defensas del quejoso cometidas durante cualquiera de las etapas del procedimiento penal acusatorio, toda vez que la Ley de Amparo en ningún momento limita el examen de dichas violaciones a las que hayan ocurrido en una etapa determinada, esta Primera Sala estima que una interpretación



conforme con la Constitución de la citada disposición permite concluir que el análisis de las violaciones procesales en el juicio de amparo directo debe limitarse exclusivamente a aquellas cometidas durante la audiencia de juicio oral. En primer lugar, porque sólo con dicha interpretación adquiere plena operatividad el principio de continuidad previsto en el artículo 20 constitucional, que disciplina el proceso penal acusatorio en una lógica de cierre de etapas y oportunidad de alegar. Este principio constitucional ordena que el procedimiento se desarrolle de manera continua, de tal forma que cada una de las etapas en las que se divide –investigación, intermedia y juicio– cumpla su función a cabalidad y, una vez que se hayan agotado, se avance a la siguiente sin que sea posible regresar a la anterior. Por esta razón, se considera que las partes en el procedimiento se encuentran obligadas a hacer valer sus planteamientos en el momento o etapa correspondiente, pues de lo contrario se entiende por regla general que se ha agotado su derecho a inconformarse. En segundo lugar, porque dicha interpretación también es consistente con la fracción IV del apartado A del artículo 20 constitucional. De acuerdo con dicha porción normativa, el Juez o tribunal de enjuiciamiento no debe conocer de lo sucedido en etapas previas a juicio a fin de garantizar la objetividad e imparcialidad de sus decisiones. En consecuencia, si el acto reclamado en el amparo directo es la sentencia definitiva que se ocupó exclusivamente de lo ocurrido en la etapa de juicio oral, el tribunal de amparo debe circunscribirse a analizar la constitucionalidad de dicho acto sin ocuparse de violaciones ocurridas en etapas previas. Esta interpretación además es consistente con el artículo 75 de la Ley de Amparo, que dispone que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable.<sup>22</sup>

Hasta aquí el desarrollo del marco legal y conceptual, para proceder a responder nuestra interrogante, consistente en determinar: **si ¿el control de legalidad de la detención previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para los casos de flagrancia o caso urgente, se debe realizar en los casos de detención derivada de la ejecución de órdenes de aprehensión?**

<sup>22</sup> Décima Época. Registro digital: 2018868. Primera Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, materias común y penal, jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.), página 175 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas».



Tal y como se previno al inicio del presente estudio; y, conforme a lo narrado en los párrafos precedentes, la respuesta debe ser contestada en sentido negativo.

Para explicar dicha aseveración y conforme a la doctrina convencional y constitucional establecida por este Alto Tribunal, es necesario retomar que en la audiencia inicial, el Juez de Control adquiere primordialmente atribuciones de garantía y resguardo de los derechos fundamentales del imputado, particularmente aquellos ligados con el debido proceso y la libertad personal. En específico, en términos del artículo 16 constitucional, tiene bajo su responsabilidad la obligación de vigilar que cualquier persona puesta a su disposición, goce de las más amplias garantías que le permitan tener la seguridad de que en la restricción de su libertad, fueron satisfechas las condiciones que permitan afirmar su legalidad, con el máximo respeto a sus derechos humanos.

En ese sentido es que dicha autoridad analiza las razones que motivaron la restricción de la libertad del indiciado, con el objeto de determinar si la detención (flagrancia y caso urgente) fue dictada en términos de ley. Esta fase de la audiencia inicial se contempla en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y se denomina **control de legalidad de la detención**. Aquí el Ministerio Público deberá acreditar ante la autoridad judicial, que se surten los siguientes aspectos de legalidad:

Tipo de detención	Elementos de legalidad que se deben acreditar en la audiencia inicial (control de la detención)
Flagrancia	a) Que la comisión del delito en el momento de la detención es ostensible y no meramente sospechado,  b) Que existe un vínculo causal de carácter inmediato,  c) La necesidad de practicar la detención y que ésta misma sea en los siguientes supuestos:



	<p>Cuando el probable responsable es sorprendido en el momento de estar cometiendo el delito.</p> <p>Cuando es capturado inmediatamente después de haberlo cometido.</p> <p>Cuando la persecución del sujeto activo puede apoyarse en el resultado de nuevas tecnologías, siempre que éstas permitan un seguimiento confiable de los sujetos activos en tiempo real, como podrían ser cámaras de vigilancia o incluso el rastreo satelital a través de dispositivos de posicionamiento global (rastreo digital y satelital).</p>
Caso urgente	<p>a) Que se trate de delito grave, así calificado por la ley,</p> <p>b) Que se realice ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia,</p> <p>c) Que se haga siempre y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia,</p> <p>d) Que se corrobore la existencia previa de la orden de detención y, en su caso,</p> <p>e) Que se analice si al momento de ordenar la detención el Ministerio Público efectivamente tenía evidencia que justificara la creencia de que se había actualizado un supuesto de caso urgente.</p>

Además, conforme al segundo párrafo del artículo 308 de la normatividad en cita, el representante social deberá justificar las razones de la detención, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de detención (en acatamiento a lo dispuesto en el décimo párrafo del artículo 16 constitucional)<sup>23</sup> y los requi-

<sup>23</sup> "Ningún indiciado podrá ser detenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este



sitos de procedibilidad (si existe querrela, declaración de quebranto, etcétera), ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en dicho código.

Como se aprecia, el control de legalidad a que se refiere el precepto normativo en estudio, no aplica para las órdenes de aprehensión, porque se parte de la idea de que cumplen con los requisitos correspondientes, al haber sido emitidas por la autoridad judicial.

En cambio, las detenciones sin orden judicial deben sujetarse al mencionado control, a fin de verificar que se satisfagan los supuestos de flagrancia o caso urgente, ya que de otro modo la privación de libertad debe ser considerada como ilegal.

Dicha diferenciación atiende precisamente a la finalidad primordial que conlleva el control de la detención previsto en el artículo 308 en cita, que es proteger el derecho a la libertad personal del inculpado, en los supuestos excepcionales a una orden judicial (flagrancia y caso urgente), por lo que la consecuencia inminente si se determinara su ilegalidad al no cumplir los requisitos plasmados con anterioridad, sería la libertad con reservas de ley, conforme a lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional.<sup>24</sup>

Conforme a lo anterior, se colige que el control de legalidad de la detención a que se refiere el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, únicamente aplica para los casos de urgencia o flagrancia y la razón se estructura atendiendo a que el bien jurídico tutelado por la Constitución Federal en ese supuesto es la libertad personal de los inculpados, por lo que la finalidad de la audiencia es proteger esa prerrogativa, en los supuestos en que no existe un mandamiento judicial, tomando en cuenta que la privación de la libertad es ordenada por el Ministerio Público (en caso urgente) o ejecutada por cualquier per-

---

plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal."

<sup>24</sup> "En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la legalidad de la detención o decretar la libertad con las reservas de ley."



sona (flagrancia), por lo que la consecuencia en caso de que se determinara su ilegalidad sería la libertad con reservas de ley. Mientras que en el caso de las órdenes de aprehensión, la privación de la libertad ya se encuentra justificada legalmente.

Ahora bien, no escapa a la consideración de esta Primera Sala que en la ejecución de una orden de aprehensión puedan surgir situaciones que la autoridad judicial deba analizar, como pudiera ser su materialización contra una persona homónima; o bien, que con posterioridad a la captura se susciten arbitrariedades que impliquen tortura, vejación, malos tratos o puesta a disposición con demora de la autoridad judicial, entre otros, independientes del motivo que originó la restricción de la libertad.

En estos supuestos se comprende el estudio de aquellas circunstancias que pudieran contextualizarse como una violación a los derechos humanos del detenido; que llevarían a considerar que con motivo de la ejecución de la detención se suscitaron actos arbitrarios, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional, bajo los parámetros internacionales y la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal.

Con relación al caso específico de la ejecución de las órdenes de aprehensión, se debe advertir lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 16 constitucional, en cuanto señala:

"La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal."

Por tanto, esta Primera Sala determina que en cualquier denuncia de comisión de arbitrariedades en la detención, el Juez de Control debe actuar atendiendo a las características de cada caso, en términos de la normatividad aplicable. Sin que el análisis de tales actos forme parte del control de la detención a que se refiere el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que como se dijo, es exclusivo de los supuestos de flagrancia o caso urgente.



Lo que se ha considerado no excluye la posibilidad de que sea el propio Juez de Control, quien, de advertir elementos o circunstancias que impliquen violaciones a los derechos humanos, resuelva lo conducente. Por ejemplo, indicios de que pudo haber sido sometido a algún tipo de violencia –como sucedió en uno de los casos de análisis–pueda tomar las medidas necesarias para esclarecer tales circunstancias.

Finalmente, con relación al caso específico de tortura, respecto del cual ambos tribunales hicieron señalamientos al respecto, se debe advertir que la obligación del Juez de Control, consistirá en dar parte a la autoridad ministerial, con el objeto de que se realicen los procedimientos que correspondan y, en su caso, se sancione en términos de la ley penal; o bien, determine si tales actos tienen trascendencia dentro del proceso; sin que este supuesto corresponda en modo alguno al control de legalidad de la detención.

En este caso, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de Justicia de la Nación, ha establecido la obligación de todas las autoridades del Estado para actuar en términos de su competencia legal, incluidas las de naturaleza jurisdiccional del orden penal, en cuanto tengan conocimiento de una denuncia de ese tipo; también ha indicado los lineamientos a seguir de acuerdo con la vertiente en que se suceda, así como el estándar probatorio para tenerla por acreditada.

Por lo que el tema de tortura traído a instancia de cualquier autoridad jurisdiccional del orden penal, debe ser tratado bajo el entendimiento de las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano.

En esos términos es que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

**DETENCIÓN, CONTROL DE SU LEGALIDAD. NO PROCEDE EJERCERLO RESPECTO DE LAS ÓRDENES DE APREHENSIÓN (ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron criterios distintos consistentes en



determinar si el control de legalidad de la detención previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para los casos de flagrancia o urgencia, se debe realizar tratándose de órdenes de aprehensión.

**Criterio jurídico:** Sobre tal cuestión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el criterio que debe prevalecer, es que este control únicamente procede cuando la privación de la libertad personal del imputado tiene como antecedentes casos de flagrancia o urgencia, sin que pueda hacerse extensivo a las órdenes de aprehensión. Esto no significa que sea inviable alegar vicios cometidos en la ejecución de una orden de aprehensión, o bien, que el Juez de Control esté impedido para analizar oficiosamente violaciones a los derechos humanos ocurridas en el cumplimiento de dichas órdenes.

**Justificación:** Ello, porque en los supuestos de flagrancia o urgencia, la privación de la libertad personal del imputado no ha sido sometida a un control judicial previo, como sí ocurre tratándose de órdenes de aprehensión, las cuales en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben librarse por la autoridad judicial competente. La razón se estructura atendiendo a que el bien jurídico tutelado por la Constitución Federal en ese supuesto, es la libertad personal de los inculpados, por lo que la finalidad de la audiencia es proteger esa prerrogativa, en los supuestos en que no existe un mandamiento judicial, tomando en cuenta que la privación de la libertad es ordenada por el Ministerio Público (en caso urgente) o ejecutada por cualquier persona (flagrancia), por lo que la consecuencia en caso de que se determinara su ilegalidad sería la libertad con reservas de ley. Mientras que en el caso de las órdenes de aprehensión, la privación de la libertad ya se encuentra justificada legalmente. Sin embargo, no escapa a la consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en la ejecución de una orden de aprehensión pudieran surgir cuestiones que la autoridad judicial deba analizar, incluso de oficio; por ejemplo, cuando se alega que aquélla se materializó contra diversa persona (verbigracia, un homónimo), o bien, con posibles violaciones a derechos humanos. En este último supuesto, el Juez deberá actuar en términos de la normatividad aplicable, sin que la decisión respectiva forme parte del control de la legalidad de la detención a que se refiere



el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual, como se dijo, solamente resulta procedente tratándose de las detenciones en flagrancia o caso urgente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto quedaron anotados en el último considerando de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 444/2019.

### **I. Antecedentes**

1. En la sesión de once de marzo de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 444/2019 por unanimidad de cinco votos, en el sentido de declarar existente la contradicción y establecer el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

### **II. Razones de la mayoría**

2. En primer lugar, la ejecutoria reconoce que existe un tramo de razonamiento jurídico discrepante en las resoluciones emitidas por los tribunales contendientes; en particular, respecto de si el control de legalidad de la detención, previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se debe realizar en los casos de detenciones derivadas de la ejecución de órdenes de aprehensión.
3. Al respecto, en la ejecutoria se resuelve que el control de la detención previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales no resulta aplicable a las órdenes de aprehensión, porque se parte de la idea de que, al haber sido emitidas por la autoridad judicial, cumplen con los requisitos constitucionales y legales correspondientes. En cambio, dicho control es aplicable a los casos urgentes y flagrancia; supuestos en los que no existe un mandamiento judicial, puesto que en el primer caso la privación de la libertad es ordenada por el Ministerio Público y en el segundo puede ser ejecutada por cualquier persona.
4. Adicionalmente, se resuelve que, en casos de violaciones a derechos humanos derivados de la ejecución de la orden de aprehensión, por ejemplo, cuando se lleve a cabo con tortura, el Juez de Control tiene la obligación oficiosa de dar parte a la autoridad ministerial o bien determinar si tales actos trascienden en el proceso penal, sin que esto corresponda en modo alguno al control de legalidad de la detención.

### **III. Razones del disenso**

5. Si bien es cierto que comparto el sentido de la resolución de la mayoría de esta Primera Sala, estimo pertinente emitir un voto concurrente por las siguientes razones:



6. Desde mi perspectiva, en el presente asunto, el punto de toque se constriñe, únicamente, a determinar si el control de la detención previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales era aplicable sólo a la privación de la libertad derivada de casos urgentes y flagrancia o también es aplicable a la privación de la libertad derivada de una orden de aprehensión.
7. Por ende, a mi juicio, el análisis relativo a la obligación constitucional que tienen las autoridades jurisdiccionales al percatarse o recibir la denuncia de que el imputado fue sujeto a tortura, con independencia de si derivó o no de una orden de aprehensión, excede la litis de la presente contradicción de tesis. Además, respecto del tratamiento que se le debe dar a la tortura en el nuevo sistema de justicia penal (como delito y como violación a los derechos humanos del imputado) ya existen criterios jurisprudenciales emitidos por este Tribunal Constitucional, lo que considero, hace innecesario dilucidar esa cuestión en el presente asunto.
8. De este modo, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición respecto del tema desarrollado.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DETENCIÓN, CONTROL DE SU LEGALIDAD. NO PROCEDE EJERCERLO RESPECTO DE LAS ÓRDENES DE APREHENSIÓN (ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron criterios distintos consistentes en determinar si el control de legalidad de la detención previsto en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para los casos de flagrancia o urgencia, se debe realizar tratándose de órdenes de aprehensión.

Criterio jurídico: Sobre tal cuestión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el criterio que debe prevalecer, es que este control únicamente procede cuando la privación de la libertad personal del imputado tiene como antecedentes casos de flagrancia o urgencia, sin que pueda hacerse extensivo a las órdenes de aprehensión. Esto no significa que sea inviable alegar vicios cometidos en la ejecución de una



orden de aprehensión, o bien, que el Juez de Control esté impedido para analizar oficiosamente violaciones a los derechos humanos ocurridas en el cumplimiento de dichas órdenes.

Justificación: Ello, porque en los supuestos de flagrancia o urgencia, la privación de la libertad personal del imputado no ha sido sometida a un control judicial previo, como sí ocurre tratándose de órdenes de aprehensión, las cuales en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben librarse por la autoridad judicial competente. La razón se estructura atendiendo a que el bien jurídico tutelado por la Constitución Federal en ese supuesto, es la libertad personal de los inculcados, por lo que la finalidad de la audiencia es proteger esa prerrogativa, en los supuestos en que no existe un mandamiento judicial, tomando en cuenta que la privación de la libertad es ordenada por el Ministerio Público (en caso urgente) o ejecutada por cualquier persona (flagrancia), por lo que la consecuencia en caso de que se determinara su ilegalidad sería la libertad con reservas de ley. Mientras que en el caso de las órdenes de aprehensión, la privación de la libertad ya se encuentra justificada legalmente. Sin embargo, no escapa a la consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en la ejecución de una orden de aprehensión pudieran surgir cuestiones que la autoridad judicial deba analizar, incluso de oficio; por ejemplo, cuando se alega que aquélla se materializó contra diversa persona (verbigracia, un homónimo), o bien, con posibles violaciones a derechos humanos. En este último supuesto, el Juez deberá actuar en términos de la normatividad aplicable, sin que la decisión respectiva forme parte del control de la legalidad de la detención a que se refiere el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual, como se dijo, solamente resulta procedente tratándose de las detenciones en flagrancia o caso urgente.

#### 1a./J. 32/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 444/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito y el Tercer



Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito. 11 de marzo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 133/2017, que dio origen a la tesis aislada XXII.P.A.11 P (10a.), de título y subtítulo: "CONTROL DE LEGALIDAD DE LA DETENCIÓN. COMPRENDE LA DERIVADA DE LA EJECUCIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN, EN ARAS DE PREVENIR SU REALIZACIÓN ARBITRARIA, CON TORTURA Y/O MALOS TRATOS (SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de febrero de 2018 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo III, febrero de 2018, página 1403, con número de registro digital: 2016232; y,

El Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 20/2019, que dio origen a la tesis aislada XXX.3o.4 P (10a.), de título y subtítulo: "CONTROL DE LEGALIDAD DE LA DETENCIÓN. SÓLO DEBE EFECTUARSE POR EL JUEZ DE CONTROL EN CASOS DE URGENCIA O FLAGRANCIA, SIN QUE COMPRENDA LA DERIVADA DE LA EJECUCIÓN DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN, AUN EN ARAS DE PREVENIR SU REALIZACIÓN ARBITRARIA, CON TORTURA Y/O MALOS TRATOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA, SISTEMÁTICA Y CONFORME DE LOS PÁRRAFOS PRIMERO, PRIMERA PARTE Y TERCERO DEL ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo VI, junio de 2019, página 5144, con número de registro digital: 2019991.

Tesis de jurisprudencia 32/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de ocho de julio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO ESTÁ CONDICIONADA A QUE SU EJERCICIO OPERE EN BENEFICIO O EN PERJUICIO DEL IMPUTADO (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

**MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN QUE RIGE EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

**MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, EN SU VERTIENTE DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 190/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 29 DE ENERO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: MANUEL BARÁIBAR TOVAR.



## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, 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, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

Resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>5</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la denuncia fue presentada por el titular de uno de los órganos contendientes, esto es, Armando Mata Morales, presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el objetivo de determinar si las posturas denunciadas como presuntamente antagónicas, en realidad se contraponen, es necesario dar cuenta de las consideraciones que las sustentan.

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, «con número de registro digital: 2000331».



**A. Criterio contendiente sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito (al resolver los amparos en revisión \*\*\*\*\*).**

I. De la ejecutoria emitida por el referido Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , destaca, en lo que interesa, lo siguiente:

- El veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, la Juez de Control de la Región Judicial Centro, con residencia en Puebla, Puebla, dictó auto de vinculación a proceso en contra de \*\*\*\*\* , en el cual determinó que era procedente **reclasificar** la figura típica que designó el Ministerio Público, toda vez que de los datos de prueba existentes, se apreciaba que en realidad se actualizaba el hecho con apariencia del delito de **violación equiparada** previsto y sancionado por el artículo 272, fracción II, del Código Penal para el Estado de Puebla, y no el diverso de **violación genérica** contenido en el numeral 267 del mismo ordenamiento, que inicialmente propuso el Ministerio Público. Dicho proceder fue justificado en términos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del numeral 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- En contra de esa determinación, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue radicado ante el Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, con el expediente \*\*\*\*\* , y mediante sentencia de doce de febrero de dos mil dieciocho, resolvió **sobreseer** por una parte y, por otra, **negar** el amparo solicitado.

El órgano de amparo, al analizar el fondo del asunto (auto de vinculación a proceso), sostuvo, en esencia, que la Juez de Control de la Región Judicial Centro, con residencia en Puebla, Puebla, actuó correctamente al otorgar una clasificación distinta al hecho delictivo propuesto por el Ministerio Público, pues estimó que el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales la facultaba para ello.

- Disconforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto por el tribunal contendiente arriba mencionado, en el sentido de **confirmar** la decisión combatida.



El órgano de amparo estableció, entre otras cosas, que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé la figura de "reclasificación jurídica", la cual puede realizarse tanto por el Juez de Control como por el Ministerio Público; sin embargo, será válida siempre cuando se haga del conocimiento del imputado y su defensa. Asimismo, sostuvo que la reclasificación no implica modificación de los hechos señalados por el Ministerio Público en la formulación de imputación.

Se determinó que la reclasificación jurídica que agravó la situación del imputado en el auto de vinculación a proceso, no resultó violatoria de sus derechos fundamentales, pues partiendo de los hechos sobre los cuales se formuló imputación, así como de los datos de prueba anunciados en la audiencia inicial, la Juez de Control decidió dar una clasificación jurídica distinta a la otorgada por el fiscal, atendiendo precisamente a la facultad que le confiere el penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, estimó que el hecho debía encuadrarse en el delito de violación equiparada previsto en el artículo 272, fracción II, del Código Penal para el Estado de Puebla, y no el diverso de violación genérica contenido en el numeral 267 del mismo ordenamiento.

Así, concluyó que de la interpretación sistemática del penúltimo párrafo del artículo 316 de la legislación penal federal adjetiva, el Juez de Control puede reclasificar los hechos materia de la imputación ministerial aun en perjuicio del imputado, pues el proceso penal persigue un fin constitucionalmente válido, esto es, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

Agregó que la reclasificación es válida en la medida que el legislador no dispuso lo contrario; por tanto, la facultad contenida en el artículo 316 de la referida legislación, no está condicionada a que la reclasificación sea en beneficio o en perjuicio del justiciable.

Finalmente, señaló que la reclasificación no pugna con el principio de contradicción, pues el objeto del proceso es el esclarecimiento de los hechos y si el legislador autorizó al Juez de Control para reclasificar los hechos, lo que no es definitivo, en caso de que el imputado o el Ministerio Público no estén de acuerdo con esa determinación, podrán interponer el medio de defensa que la ley les con-



cede; de ahí que mientras la reclasificación atienda a los hechos materia de la imputación, debe considerarse legal, aun si con ello se agrava la situación jurídica del imputado.

II. De la diversa ejecutoria emitida por el mismo Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , destaca, en lo que interesa, lo siguiente:

- El dieciocho de junio de dos mil dieciocho, la Juez de Oralidad y Ejecución de Sentencias, Región Judicial Centro-Poniente, con sede en Atlixco, Puebla, dictó auto de vinculación a proceso en contra de \*\*\*\*\* , en el cual determinó que era procedente reclasificar la figura típica designada por el Ministerio Público, toda vez que los datos de prueba existentes arrojaban que en realidad se actualizaba el hecho con apariencia del delito de **violación equiparada en grado de tentativa** previsto y sancionado por el artículo 272, fracción II, del Código Penal para el Estado de Puebla, y no el diverso de **abuso sexual** contenido en el numeral 260, fracción II y 261, fracción II, del mismo ordenamiento, que inicialmente propuso el Ministerio Público. La anterior determinación fue sustentada en el contenido del penúltimo párrafo del numeral 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- En contra de esa decisión, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue radicado ante el Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, con el expediente \*\*\*\*\* , y mediante sentencia de once de octubre de dos mil dieciocho, resolvió **conceder** el amparo solicitado, al estimar que la Juez de Control indebidamente reclasificó el delito inicialmente propuesto por el Ministerio Público, pues, a su parecer, rebasó los límites de la imputación, toda vez que tomó en consideración hechos que no fueron relatados por la representación social cuando formuló imputación.

- Disconforme con lo anterior, \*\*\*\*\* , en representación de su menor hija de iniciales \*\*\*\*\* (tercera interesada) interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto por uno de los tribunales contendientes, en el sentido de **revocar** el fallo recurrido y **negar** el amparo solicitado.

Al analizar los agravios propuestos por la parte recurrente, el órgano de amparo estableció, entre otras cosas, que la reclasificación jurídica que agravó la



situación del imputado no resultó violatoria de sus derechos fundamentales, toda vez que los hechos no fueron variados. Además, sostuvo que la Juez de Control, partiendo de los hechos sobre los cuales se formuló imputación, y los datos de prueba anunciados en la audiencia inicial, decidió dar al hecho delictivo una clasificación jurídica distinta a la otorgada por el fiscal, atendiendo precisamente a la facultad que le confiere el penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En ese contexto, señaló que al vincular a proceso se pueden reclasificar los hechos materia de la imputación, sin que ello esté sujeto o condicionado a que se realice en beneficio o perjuicio del imputado. Por tanto, estimó que la reclasificación que agrava la situación del imputado no riñe con los principios que rigen el sistema acusatorio, ni con la imparcialidad de la decisión judicial.

- Luego, al pronunciarse sobre los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso, expresó que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé la figura de "reclasificación jurídica", la cual puede realizarse tanto por el Juez de Control como por el Ministerio Público; sin embargo, será válida siempre y cuando se haga del conocimiento del imputado y su defensa. Asimismo, sostuvo que la reclasificación no implica modificación de los hechos señalados por el Ministerio Público en la formulación de imputación.

Se determinó que la reclasificación jurídica que agravó la situación del imputado en el auto de vinculación a proceso, no resultó violatoria de sus derechos fundamentales, pues partiendo de los hechos sobre los cuales se formuló imputación, así como los datos de prueba anunciados en la audiencia inicial, la Juez de Control decidió dar una clasificación jurídica distinta a la otorgada por el fiscal, partiendo de la facultad que le confiere el penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, estimó que el hecho debía encuadrarse en el delito de **violación equiparada en grado de tentativa** previsto en el artículo 272, fracción II, del Código Penal para el Estado de Puebla, y no el diverso de **abuso sexual** contenido en el numeral (sic) 260, fracción II y 261, fracción II, del mismo ordenamiento.

Así, concluyó que el Juez de Control puede reclasificar los hechos materia de la imputación ministerial aun en perjuicio del imputado, pues el proceso penal



persigue un fin constitucionalmente válido, esto es, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

Agregó que la reclasificación es válida en la medida en que el legislador no dispuso lo contrario; por tanto, la facultad contenida en el artículo 316 de la referida legislación, no está condicionada a que la reclasificación sea en beneficio o en perjuicio del justiciable.

Señaló que la reclasificación no pugna con el principio de contradicción, pues el objeto del proceso es el esclarecimiento de los hechos y si el legislador autorizó al Juez de Control para reclasificar los hechos, lo que no es definitivo, en caso de que el imputado o el Ministerio Público no estén de acuerdo con esa determinación, podrán interponer el medio de defensa que la ley les concede; de ahí que mientras la reclasificación atienda a los hechos materia de la imputación, debe considerarse legal, aun si con ello se agrava la situación jurídica del imputado.

También sostuvo que la referida reclasificación en la que se agrava la situación del imputado, no es contraria al principio de debido proceso, en virtud que en todos los casos se debe informar al indiciado y a su defensa dicha situación. Aunado a ello, consideró que el auto de vinculación a proceso no es una decisión definitiva que perjudique al imputado, sino que sólo fija la litis.

Adicionalmente, adujo que tampoco se vulneraba el principio de seguridad jurídica, en atención a que los hechos (elemento fáctico) no pueden variar, por lo que sin importar que se cambie la clasificación jurídica, el imputado ya conoce los hechos que se le atribuyen.

Determinó que la multireferida reclasificación no invade la facultad de acusación que tiene el Ministerio Público, es decir, que no contraviene el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Carta Magna, toda vez que el Juez cumple una función que constitucionalmente le fue encomendada, esto es, la de impartir justicia. Pensar lo contrario sería atentar contra la función judicial, pues la figura del Juez sería ilusoria, precisamente porque se entendería que el juzgador debe limitarse a convalidar lo que el Ministerio Público le plantea.



Añadió que, de acuerdo a las características del sistema acusatorio, las funciones de los operadores ya no son unilaterales, sino que convergen y se entrelazan con el objeto de esclarecer los hechos.

Finalmente, señaló que la reclasificación no vulnera el principio de *non reformatio in peius*, pues para que pueda operar es necesario que se interponga un recurso y que se abra una segunda instancia, lo que no sucede en el auto de vinculación a proceso, pues dicha resolución se dicta en primera instancia.

### **B. Criterio contendiente sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

III. De la ejecutoria emitida por el Tribunal Colegiado de referencia, destaca, en lo que interesa, lo siguiente:

- El dieciocho de junio de dos mil dieciocho, al Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México, con sede en el Reclusorio Sur, dictó auto de vinculación a proceso en contra de \*\*\*\*\* , en el cual determinó que era procedente reclasificar la figura típica que designó el Ministerio Público, toda vez que de los datos de prueba existentes se apreciaba que en realidad se actualizaba el hecho con apariencia del **delito contra la salud, en su modalidad de transporte** de Cannabis Sativa L., previsto y sancionado por el artículo 194, fracción I del Código Penal Federal, y no en su **modalidad de posesión con fines de comercio** del aludido estupefaciente, contenido en el numeral 195, párrafo primero, en relación con los diversos 194, fracción I y 193 del mismo ordenamiento, que inicialmente propuso el Ministerio Público.

- En contra de esa determinación, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue radicado ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, con el expediente \*\*\*\*\* , y mediante sentencia de quince de agosto de dos mil dieciséis, resolvió **conceder** el amparo solicitado, al estimar que el auto de vinculación a proceso no se encontraba debidamente fundado y motivado, en especial la afirmación de la Juez de Control donde sostuvo que no era necesario, hasta ese momento, determinar de forma concreta el lugar de destino del narcótico; ello en atención a que, a cri-



terio del juzgador federal, sí era necesario justificar razonablemente el desplazamiento del enervante entre puntos geográficos distintos.

- Disconformes con lo anterior, la parte quejosa y el Ministerio Público (tercera interesada) interpusieron sendos recursos de revisión, los cuales fueron resueltos por el tribunal contendiente arriba mencionado, en el sentido de **confirmar** el fallo recurrido y **conceder** el amparo solicitado.

El órgano de amparo estableció, entre otras cosas, que era necesario analizar la figura de reclasificación prevista en el penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, toda vez que su aplicación puede representar una dificultad para definir claramente si con motivo de dicha potestad es factible agravar la situación del imputado, lo cual realizó en consonancia con el párrafo primero del artículo 20 y su apartado A, de la Constitución Federal.

En esa tesitura, el Tribunal Colegiado resolvió que no era dable sostener que el Juez de Control puede reclasificar los hechos propuestos por el representante social al formular imputación sin importar que con ello agrave la situación jurídica del imputado, pues esto implica contrariar los principios que rigen el sistema acusatorio, medularmente el relativo a la división de funciones entre el Juez y la parte acusadora, así como el de contradicción que permite el equilibrio entre las partes. No obstante, expuso que sí es factible efectuar dicha reclasificación, pero sin agravar la situación jurídica del imputado.

En el caso concreto, determinó que se vulneraron las reglas del debido proceso, esencialmente porque con la reclasificación realizada por el Juez de Control se agravó la situación del justiciable; y aunque esa decisión resulta preliminar, estimó que el juzgador ejerció funciones de acusación al dar un cauce distinto a la investigación complementaria, vulnerando así el principio de contradicción.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE CONTROL, AL EJERCER SU FACULTAD DE RECLASIFICAR LOS HECHOS MATERIA DE LA IMPU-



TACIÓN MINISTERIAL, NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL IMPUTADO PUES, DE HACERLO, VIOLA EL PRINCIPIO ACUSATORIO Y LA NATURALEZA CONTRADICTORIA DE LA CONTIENDA, ASÍ COMO LA IMPARCIALIDAD DE LA DECISIÓN JUDICIAL (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 316, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES). De la interpretación sistemática de los artículos 20, apartado A, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4 a 14 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que la facultad del Juez de Control para reclasificar los hechos materia de la imputación formulada por el agente del Ministerio Público, prevista en el numeral 316, párrafo segundo, del código procesal invocado, no es ilimitada, pues una de las principales características del sistema procesal penal acusatorio y oral, consiste en la separación de las funciones de acusación y jurisdicción. Así, el principio acusatorio que define al sistema de enjuiciamiento penal, constituye un mandato de optimización de las diversas normas que no tienen ese carácter, de manera que estructura el proceso, determina su finalidad y establece las directrices a seguir en su trámite, así como la manera correcta de interpretar y aplicar las normas procesales. Junto a dicho principio, destaca el de contradicción, en cuanto implica concebir el proceso penal acusatorio como un debate, en el que se presentan las partes –acusación y defensa–, con pretensiones opuestas que alegar y probar, a través de argumentos y contraargumentos, en igualdad de condiciones jurídicas, y ante un Juez que tiene el deber de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las partes y de decidir la contienda imparcialmente. Por ello, de la interpretación sistemática del artículo 316, párrafo segundo, invocado, se concluye que, al vincular a proceso al imputado, el Juez de Control puede reclasificar los hechos materia de la imputación ministerial, siempre que no agrave su situación jurídica pues, de hacerlo, viola el principio acusatorio y la naturaleza contradictoria de la contienda, así como la imparcialidad que debe regir en toda decisión judicial.”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tesis aislada I.8o.P.12 P (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 2866, materia penal, registro digital: 2014665. «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de junio de 2017 a las 10:36 horas»



**CUARTO.—Determinación sobre la existencia de la contradicción de tesis.** En principio, es pertinente precisar que por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de rubro siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."<sup>7</sup>

"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>8</sup>

Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúna una serie de características formales o fácticas.

Para corroborar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –*no tanto los resultados que arrojen*– con el objeto de identificar

<sup>7</sup> Tesis: 1a./J. 129/2004, sustentada por esta Primera Sala, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, materia común, página 93, registro digital: 179633.

<sup>8</sup> Tesis: P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7, registro digital: 164120.



si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –*no necesariamente contradictorias*–.

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, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

**a.** Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

**b.** Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra 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.** Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Con este *test*, lo que se busca es detectar la existencia de criterios interpretativos discordantes, más allá de las particularidades de cada caso concreto.

En esa tesitura, esta Primera Sala considera que el **primero de los requisitos** se encuentra cumplido, en la medida que en ambos casos los Tribunales Colegiados contendientes, en ejercicio de su arbitrio judicial, realizaron un análisis interpretativo encaminado a determinar si la facultad de modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, prevista en el penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, vulnera los principios de contradicción e imparcialidad, si con su ejercicio se agrava la situación del imputado.



Por lo que hace al **segundo requisito**, también se estima cumplido, en virtud de que los Tribunales Colegiados sostuvieron posturas disímboles al enfrentarse a una problemática jurídica con características similares, consistente en determinar si fue correcto que el Juez de Control, al dictar auto de vinculación a proceso y en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, modificara la clasificación de la figura típica designada inicialmente por el Ministerio Público.

El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito**, al resolver los amparos en revisión **\*\*\*\*\***, realizó una interpretación del contenido y alcance de la figura de modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso, prevista en el multicitado artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y sostuvo, en esencia, que el ejercicio de dicha potestad, aun cuando implique agravar la situación del imputado, no vulnera los principios de contradicción e imparcialidad que rigen el sistema acusatorio, pues desde su óptica, el legislador no dispuso lo contrario, es decir, no distinguió entre la reclasificación en beneficio o perjuicio; además, busca un fin constitucionalmente válido, esto es, que el culpable no quede impune y que la víctima sea resarcida del daño provocado por la comisión del delito.

También sostuvo que la reclasificación no implica que los hechos puedan ser variados, y que su ejercicio no invade la función acusadora que compete al Ministerio Público.

Por su parte, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión **\*\*\*\*\***, consideró la necesidad imperante de interpretar el contenido del penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues a su parecer, su aplicación puede representar una dificultad para definir claramente si con motivo de dicha potestad es factible agravar la situación del imputado.

Así, concluyó que la modificación de la calificación del hecho materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso, vulnera los principios de contradicción e imparcialidad del sistema acusatorio, si su ejercicio implica agra-



var la situación jurídica del imputado, principalmente porque el Juez de Control estaría invadiendo la esfera competencial de la parte acusadora y porque se impediría el equilibrio e igualdad de armas entre las partes.

Precisado lo anterior, ha quedado patente que las posturas de los Tribunales Colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones, dan como resultado la actualización del **tercer requisito**, por lo que procede la formulación de las siguientes preguntas:

**¿La facultad del Juez de Control de modificar la clasificación de los hechos delictivos materia de la imputación, al dictar auto de vinculación a proceso, vulnera los principios de contradicción e imparcialidad (en su vertiente de distribución de funciones)?**

**¿Dicha facultad está condicionada a que su ejercicio opere en beneficio o perjuicio del imputado?**

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan a continuación:

El dieciocho de junio de dos mil ocho, tuvo lugar una reforma constitucional que significó una transformación radical en nuestro sistema de justicia penal. Se trata de la instauración del sistema penal acusatorio.

De este modo, el Poder Reformador de la Constitución, como elemento activo del Estado, decidió transitar del sistema tradicional-mixto –que data desde la época colonial– a uno de corte acusatorio, adversarial y oral, el cual busca hacer efectivo el respeto al debido proceso y a los principios constitucionales que lo sostienen.

Bajo el panorama expuesto, resulta claro pues, que el sistema acusatorio busca un punto de equilibrio entre los derechos del imputado y la víctima, de tal forma que la instauración de un proceso penal permita esclarecer los hechos; proteger a quien resulte inocente; castigar a aquellos responsables de la comi-



sión de un injusto penal; y que la víctima que resintió la afectación obtenga un resarcimiento del daño causado.<sup>9</sup>

### **Características y principios.**

Sentado lo anterior, conviene referirnos, aunque de manera lacónica, a las características y principios que rigen el sistema penal, las cuales encuentran sustento en el párrafo primero del artículo 20 constitucional, el cual, en lo conducente, establece:

**"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación ..."

Respecto a las características, podría pensarse que el término "**acusatorio**" fue incorporado como elemento novedoso del sistema penal, sin embargo, encontramos que tiene sus bases en el contenido del artículo 21 constitucional, el cual, en sus párrafos primero y segundo, establecen que la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal atañe al Ministerio Público.

Lo anterior, se encuentra íntimamente ligado con la distribución de funciones entre las partes, pues mientras que al Ministerio Público le corresponde investigar y formular acusación, al juzgador o tribunal de enjuiciamiento le compete la función de juzgar. Sobre este aspecto se abundará más adelante, al ser uno de los puntos de toque suscitados entre los Tribunales Colegiados contendientes.

En lo tocante al tema de **oralidad**, éste viene a ser la distinción más evidente entre el sistema mixto o inquisitivo con el de corte acusatorio, pues mantiene un

<sup>9</sup> Dicha afirmación encuentra sustento en el contenido de la fracción I, apartado A, del artículo 20 constitucional, en cual, en lo conducente, establece:

**"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

**"A.** De los principios generales:

**"I.** El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. ..."



papel preponderante en el desarrollo de todas las etapas del proceso, y converge con los principios que rigen el sistema, haciéndolo efectivo de manera constante en el desarrollo de cada audiencia frente al Juez.

Por otra parte, en torno a los principios que rigen el sistema acusatorio, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus artículos 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 12, 13 y 14, define cada uno de ellos de la siguiente manera:

#### **"Artículo 5o. Principio de publicidad**

"Las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones previstas en este código.

"Los periodistas y los medios de comunicación podrán acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el órgano jurisdiccional conforme a lo dispuesto por la Constitución, este código y los acuerdos generales que emita el consejo.

#### **"Artículo 6o. Principio de contradicción**

"Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este código."

#### **"Artículo 7o. Principio de continuidad**

"Las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en este código."

#### **"Artículo 8o. Principio de concentración**

"Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en este código, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento.



"Asimismo, las partes podrán solicitar la acumulación de procesos distintos en aquellos supuestos previstos en este código."

### **"Artículo 9o. Principio de inmediación**

"Toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en este código. En ningún caso, el órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva."

### **"Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley**

"Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

"Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera."

### **"Artículo 11. Principio de igualdad entre las partes**

"Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen."

### **"Artículo 12. Principio de juicio previo y debido proceso**

"Ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad, sino en virtud de resolución dictada por un órgano juris-



diccional previamente establecido, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en un proceso sustanciado de manera imparcial y con apego estricto a los derechos humanos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen."

### **"Artículo 13. Principio de presunción de inocencia**

"Toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el órgano jurisdiccional, en los términos señalados en este código."

### **"Artículo 14. Principio de prohibición de doble enjuiciamiento**

"La persona condenada, absuelta o cuyo proceso haya sido sobreseído, no podrá ser sometida a otro proceso penal por los mismos hechos ..."

En el caso, nos referiremos especialmente a los principios de contradicción e imparcialidad (en su vertiente de distribución de funciones), pues como se indicó en apartados precedentes, estos fueron parte de las conclusiones discordantes de los Tribunales Colegiados.

### **Principio de contradicción.**

Como se desprende del artículo 6o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, el principio de contradicción exige que las partes puedan conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte. En palabras del jurista Luigi Ferrajoli: "*es la posibilidad de la refutación o de la contraprueba*".<sup>10</sup>

Dicho principio es la esencia del modelo adversarial, pues es "*inherente a la idea de dualidad de posiciones de las partes en la contienda procesal*, y

<sup>10</sup> Ferrajoli, Luigi, "*Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*", 7a. Edición, *et alli*, Trotta, Madrid, 2005, página 150.



*consagra la posibilidad real de conocimiento por el órgano enjuiciador, en condiciones de igualdad, de las dos tesis enfrentadas*".<sup>11</sup>

Asimismo, es concomitante con el derecho de defensa, el cual es fundamental en la práctica de la prueba, al permitirle a la defensa refutar los elementos que allegue el Ministerio Público al proceso, según la etapa procesal correspondiente.<sup>12</sup> A su vez, encuentra relación con el derecho de audiencia, el cual contiene el postulado "*Nadie puede ser condenado sin haber sido oído y vencido en juicio*".<sup>13</sup>

El ilustre Piero Calamandrei le asignaba a este principio el carácter de "fuerza motriz del proceso", mismo que es conceptualizado por la dinámica dialéctica entre las partes frente a un sujeto independiente e imparcial, en la medida que: "*El Juez no está nunca sólo en el proceso. El proceso no es un monólogo, sino un diálogo, una conversación, un cambio de proposiciones, de respuestas y de réplicas, un cruzamiento de acciones y de reacciones, de estímulos y contraestímulos, de ataques y contraataques*".<sup>14</sup>

En ese sentido, vemos que el principio de contradicción funge como pieza clave para el correcto desarrollo del proceso, pues por un lado, garantiza el derecho de las partes a concurrir al proceso en igualdad de armas y, por otra, permite al juzgador apreciar de forma clara los elementos de prueba y los argumentos que, de forma oral, exponen las partes.

Sobre esto último, cobra especial importancia la función del Juez, en virtud de que él es el encargado de garantizar el cumplimiento de dicho principio, dado que el procedimiento probatorio se distingue principalmente por el debate contradictorio suscitado entre las partes.

<sup>11</sup> Velayos Martínez, María Isabel, *El testigo de referencia en el proceso penal*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998, página 70. Citada por Mauricio Decap Fernández "El juicio oral y los principios de intermediación y contradicción". Biblioteca virtual del Instituto de la Judicatura Federal.

<sup>12</sup> El Código Nacional de Procedimientos Penales, propone diversas denominaciones de la prueba, según la etapa procesal en la que se sitúe: en la etapa de investigación hablamos de datos de prueba; en la intermedia de medios de prueba; y en la de juicio de pruebas propiamente dichas.

<sup>13</sup> Armenta Deu, Teresa, *Lecciones ...*, 2010, página 40.

<sup>14</sup> Calamandrei, Piero, *Proceso y Democracia*, Harla, México, 1996, página 151.



Así, es claro para esta Suprema Corte que el principio de contradicción, al igual que la oralidad y la inmediación, vienen a ser las notas distintivas que, de alguna manera, configuran el sistema acusatorio, pues a través de ellos es posible la interacción real de los sujetos procesales, no sólo en la etapa de juicio, sino en las diversas etapas del proceso.

### **Principio de imparcialidad, en su vertiente de distribución de funciones en el proceso penal acusatorio.**

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos primero y segundo, establece literalmente lo siguiente:

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

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. ..."

Esta Primera Sala ha sostenido en diversos precedentes que el precepto constitucional antes transcrito consagra un principio de "división de funciones en materia penal", el cual también es conocido en la doctrina como "principio dispositivo o acusatorio". En términos generales, dicho principio exige que la función de "investigación y acusación" a cargo del Ministerio Público y la función "jurisdiccional" reservada a los Jueces, estén claramente delimitadas, por lo que no resulta admisible que éstas sean intercambiadas entre dichos órganos, ni que uno de ellos invada ilegalmente la esfera del otro.<sup>15</sup>

En ese sentido, al resolver el **amparo directo 9/2008**, esta Sala indicó que el Ministerio Público es la institución del Estado que tiene a su cargo la persecución e investigación de los delitos, por lo que es el órgano que conserva para sí

<sup>15</sup> Contradicción de tesis 174/2012. Sentencia de 4 de julio de 2012, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el entonces presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al fondo.



el monopolio del ejercicio de la acción penal, entendido éste último como la exclusiva participación del Ministerio Público en la acusación o imputación delictiva. De este modo, se precisó que "*la persecución e investigación de los delitos es una labor de carácter administrativo que por definición excluye a la judicial*".<sup>16</sup>

En esa misma línea, en la **contradicción de tesis 174/2012**,<sup>17</sup> esta Sala destacó que de acuerdo con el artículo 21 constitucional el Ministerio Público tiene encomendadas dos funciones específicas en materia penal, a saber: **(1)** una *función investigadora*, la cual consiste en la facultad/deber de indagar sobre la posible comisión de un evento delictivo, practicando las diligencias correspondientes a fin de ejercer acción penal cuando considere que hay elementos suficientes para ello; y **(2)** una *función acusadora*, la cual puede entenderse como el deber de sostener la imputación formulada en contra de determinada persona a lo largo de todas las etapas del proceso, hasta el momento en que la autoridad jurisdiccional resuelva en definitiva en torno a dicho conflicto penal.

Ahora bien, aunque los criterios mencionados previamente surgieron a raíz de asuntos tramitados bajo el sistema penal mixto, ello no constituye impedimento para que, en lo que sea de utilidad para el presente asunto, se retomen ciertos argumentos relacionados con la distribución de funciones que no incidan necesariamente en aquel sistema, pues es claro que su configuración parte de una base notoriamente distinta.

Una vez que ha sido delimitada la base doctrinal que servirá de sustento para la resolución del presente asunto, lo procedente es ocuparse del estudio de fondo, el cual comprenderá esencialmente dos bloques, a saber: **I)** La clasificación y reclasificación jurídica en el Código Nacional de Procedimientos Penales; y, **II)** Análisis del penúltimo párrafo del artículo 316 de la citada legislación (modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación).

<sup>16</sup> Sentencia de 12 de agosto de 2009, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del voto emitido por el presidente Sergio A. Valls Hernández.

<sup>17</sup> Sentencia de 4 de julio de 2012, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al fondo.



## I) La clasificación y reclasificación jurídica en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

La clasificación y reclasificación jurídica del hecho que la ley señala como delito y del delito propiamente dicho, se encuentran reguladas en los artículos 141, fracción III, segundo párrafo, 143, párrafo cuarto, 145, quinto párrafo, 316, penúltimo párrafo, 335, segundo párrafo y 398, del Código Nacional de Procedimientos Penales, mismos que, en lo conducente, establecen:

### "Artículo 141. Citatorio, orden de comparecencia y aprehensión ...

"I. ... III.

"En la clasificación jurídica que realice el Ministerio Público se especificará el tipo penal que se atribuye, el grado de ejecución del hecho, la forma de intervención y la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, sin perjuicio de que con posterioridad proceda la **reclasificación** correspondiente."

### "Artículo 143. Resolución sobre solicitud de orden de aprehensión o comparecencia ...

"En caso de que la solicitud de orden de aprehensión o comparecencia no reúna alguno de los requisitos exigibles, el Juez de Control prevendrá en la misma audiencia o por el sistema informático al Ministerio Público para que haga las precisiones o aclaraciones correspondientes, ante lo cual el Juez de Control podrá dar una **clasificación** jurídica distinta a los hechos que se planteen o a la participación que tuvo el imputado en los mismos. No se concederá la orden de aprehensión cuando el Juez de Control considere que los hechos que señale el Ministerio Público en su solicitud resulten no constitutivos de delito. ..."

### "Artículo 145. Ejecución y cancelación de la orden de comparecencia y aprehensión ...

"El Ministerio Público podrá solicitar la cancelación de una orden de aprehensión o la **reclasificación** de la conducta o hecho por los cuales hubiese



ejercido la acción penal, cuando estime su improcedencia por la aparición de nuevos datos. ..."

### **"Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso**

"El Juez de Control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que: ...

"I. ... IV.

"El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de Control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa. ..."

### **"Artículo 335. Contenido de la acusación ...**

"I. ... XIII.

"La acusación sólo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto de vinculación a proceso, aunque se efectúe una distinta clasificación, la cual deberá hacer del conocimiento de las partes. ..."

### **"Artículo 398. Reclasificación jurídica**

"Tanto en el alegato de apertura como en el de clausura, el Ministerio Público podrá plantear una **reclasificación** respecto del delito invocado en su escrito de acusación. En este supuesto, el juzgador que preside la audiencia dará al imputado y a su defensor la oportunidad de expresarse al respecto, y les informará sobre su derecho a pedir la suspensión del debate para ofrecer nuevas pruebas o preparar su intervención. Cuando este derecho sea ejercido, el Tribunal de enjuiciamiento suspenderá el debate por un plazo que, en ningún caso, podrá exceder del establecido para la suspensión del debate previsto por este código."

Como podemos ver, el texto legal hace múltiples referencias a las expresiones "clasificar" y "reclasificar", motivo por el cual, en primer lugar, resulta rele-



vante referirnos a dichos conceptos, para posteriormente contextualizarlos en el marco del derecho penal.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, no define propiamente la expresión "reclasificar", sin embargo, es ilustrativo tener en mente el significado de la palabra de origen, esto es, "clasificar", para posteriormente comprender la variante que nos ocupa.

Encontramos que la palabra "clasificar" tiene diferentes significados,<sup>18</sup> a saber.

Del b. lat. *classificare*.

1. tr. Ordenar o disponer por clases algo.
2. tr. Dar carácter secreto o reservado a un documento.
3. prnl. Obtener determinado puesto en una competición.
4. prnl. Conseguir un puesto que permite continuar en una competición o torneo deportivo.

En función de lo anterior, en el contexto del derecho penal, clasificar –como acto procesal– es el encuadramiento de determinados acontecimientos fácticos en la descripción típica empleada por el Código Penal respectivo.

Dicha función, según se desprende del texto legal, de origen está dada al Ministerio Público, pues es éste quien de acuerdo a los datos que arroje la investigación, propondrá al Juez la clasificación jurídica que considere correcta, sin perjuicio de que con posterioridad pueda ser cambiada a propuesta del Ministerio Público, o por el propio juzgador.

<sup>18</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, versión electrónica. <https://dle.rae.es/?w=clasificar>



En ese sentido, si durante el proceso el Ministerio Público ya propuso una clasificación jurídica, existe la posibilidad de que en fases procesales posteriores los acontecimientos fácticos puedan encuadrarse en un supuesto jurídico distinto.

En el caso, hablaremos específicamente de la modificación de la clasificación del hecho materia de la imputación realizada por el Juez de Control al dictar auto de vinculación a proceso.

Como ya se indicó, la facultad de "clasificar" compete al Ministerio Público, quien generalmente se ocupa de proponer al juzgador los encuadramientos legales que a su juicio se actualizan. Esta determinación –al formular imputación– es de carácter eminentemente preliminar, según se advierte del texto del artículo 311 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya literalidad es la siguiente:

### **"Artículo 311. Procedimiento para formular la imputación**

"Una vez que el imputado esté presente en la audiencia inicial, por haberse ordenado su comparecencia, por haberse ejecutado en su contra una orden de aprehensión o ratificado de legal la detención y después de haber verificado el Juez de Control que el imputado conoce sus derechos fundamentales dentro del procedimiento penal o, en su caso, después de habérselos dado a conocer, se ofrecerá la palabra al agente del Ministerio Público para que éste exponga al imputado el hecho que se le atribuye, **la calificación jurídica preliminar**, la fecha, lugar y modo de su comisión, la forma de intervención que haya tenido en el mismo, así como el nombre de su acusador, salvo que, a consideración del Juez de Control sea necesario reservar su identidad en los supuestos autorizados por la Constitución y por la ley. ..."

Como corolario de lo anterior, debe precisarse que si el juzgador (dependiendo de la fase procesal) ya intervino y modificó la clasificación preliminar del Ministerio Público, y posteriormente se propone su modificación, entonces ya hablaríamos de reclasificación. Dicho de otro modo, la reclasificación tiene lugar cuando el juzgador ya modificó la clasificación preliminar propuesta por el órgano ministerial y, posteriormente, en uso de su potestad, resuelve modificarla.



**De este modo, en el auto de vinculación a proceso la función del juzgador estriba en clasificar o modificar la propuesta preliminar del Ministerio Público.**

Atento a lo anterior, previo a determinar si la facultad contenida en el supracitado artículo 316 de la legislación penal adjetiva, es acorde a los principios de contradicción e imparcialidad, es imperativo diferenciar entre la descripción legal o "hecho delictivo" y el "hecho", entendido éste como acontecimiento fáctico cuya reconstrucción se busca a través del procedimiento penal.

La redacción actual del artículo 19 constitucional, revela claramente la transición de un sistema de justicia penal mixto hacia otro de corte acusatorio, adversarial y oral, como lo revela la sustitución, en los requisitos aludidos, de las expresiones "comprobar" por "establecer" y "cuerpo del delito" por "hecho que la ley señala como delito", las cuales denotan un cambio de paradigma en la forma de administrar justicia en materia penal, pues acorde con las razones que el propio Poder Constituyente registró en el proceso legislativo, con la segunda expresión ya no se requiere de "pruebas" ni se exige "comprobar" que ocurrió un hecho ilícito, con lo cual se evita que en el plazo constitucional se adelante el juicio, esto es, ya no es permisible que en la etapa preliminar de la investigación se configuren pruebas por el Ministerio Público, por sí y ante sí –como sucede en el sistema mixto–, con lo cual se elimina el procedimiento unilateral de obtención de elementos probatorios y, consecuentemente, se fortalece el juicio, única etapa procesal en la que, con igualdad de condiciones, se realiza la producción probatoria de las partes y se demuestran los hechos objeto del proceso.

Tales afirmaciones tienen sustento en la tesis 1a./J. 35/2017 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, cuyo título y subtítulo establece: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SATISFACER EL REQUISITO RELATIVO A QUE LA LEY SEÑALE EL HECHO IMPUTADO COMO DELITO, BASTA CON QUE EL JUEZ ENCUADRE LA CONDUCTA A LA NORMA PENAL, DE MANERA QUE PERMITA IDENTIFICAR LAS RAZONES QUE LO LLEVAN A DETERMINAR EL TIPO PENAL APLICABLE (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL)".<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo I, agosto de 2017, página 360, materia penal, registro digital: 2014800. «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas»



De acuerdo a lo anterior, debe entenderse que cuando la ley habla de "hecho delictivo" se refiere a la clasificación legal de los hechos al tenor de la figura típica prevista en el Código Penal respectivo, mientras que el vocablo "hecho" tiene relación con el elemento fáctico que dio origen a la imputación, es decir, con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se desarrolló el evento delictivo. Dicho de otro modo, el "hecho" como elemento fáctico, aporta los datos necesarios para lograr su encuadramiento en una descripción típica.

Todo lo anterior, permite establecer que en el sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y oral, lo que puede modificarse o reclasificarse (según la denominación otorgada por el legislador) es la calificación del hecho delictivo y no las circunstancias fácticas que lo motivaron.

Expuesto el escenario, procede analizar el contenido del penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

## **II). Análisis del penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales (modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación).**

Como se indicó en el apartado que antecede, la modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso, se encuentra prevista en el penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que, aunque ya fue previamente transcrito, resulta ilustrativo traerlo a colación con la finalidad de brindar un mayor entendimiento. Dicho precepto, en su parte conducente, establece:

### **"... Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso**

"El Juez de Control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que: ...

**"El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de Control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público**



**misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa ...** (Énfasis añadido).

La modificación a que alude la porción normativa de mérito, tiene cabida en la etapa de investigación complementaria, la cual inicia con la formulación de imputación y concluye con el auto que decreta el cierre de la misma. El plazo para el cierre de dicha etapa es fijado por el Juez de Control al dictar auto de vinculación a proceso.

Así, encontramos que en el *iter* de la investigación complementaria el Juez de Control resuelve la situación jurídica del imputado, pues decide si éste habrá de ser vinculado a proceso o no.

Al respecto, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 87/2016,<sup>20</sup> determinó que el auto de vinculación a proceso tiene el efecto de sujetar al imputado a una investigación formalizada por su probable intervención en un hecho considerado como delito y no propiamente el de sujetar a juicio al imputado, lo cual es una consecuencia de la etapa intermedia derivado de la formulación de la acusación.

De esta guisa, el auto de vinculación a proceso constituye el acto procesal por virtud del cual el Juez de Control fija la litis del proceso penal, y en él establece de manera clara y precisa el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá forzosamente el proceso. Lo anterior, encuentra sustento en el párrafo quinto del artículo 19 constitucional, el cual establece:

**"... Artículo 19. ...**

<sup>20</sup> Resuelta en sesión de uno de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la entonces presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por unanimidad de cinco votos, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la entonces presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, por lo que se refiere al fondo del asunto.



"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente ..."

En el contexto expuesto, a juicio de esta Primera Sala, la facultad del Juez prevista en el artículo que nos ocupa, no es contraria a los principios de contradicción e imparcialidad que rigen el sistema acusatorio, en atención a lo siguiente:

Como se adelantó, es constitucionalmente factible modificar la clasificación jurídica del hecho delictivo materia del debate, sin embargo, existe la limitante de no variar los hechos –entendidos como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público al formular imputación.

Otro elemento que cobra capital importancia para llevar a cabo la modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, es el relativo al derecho de defensa del imputado, aspecto sobre el cual no puede soslayarse que el legislador reiteró en todos los artículos que la regulan (a partir del inicio de la investigación complementaria), que si bien es cierto el Juez de Control puede otorgar una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo inicialmente propuesto por el Ministerio Público, también lo es que debe dar intervención al imputado para efectos de su defensa.

Sobre este punto, debe decirse que la participación del imputado se encuentra contemplada para aquellos supuestos en los que ya existe una intervención activa de éste, pues a partir de la formulación de imputación, el acto primigenio a través del cual puede modificarse la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, es precisamente el auto de vinculación a proceso, actuación en la cual el imputado ya conoce de antemano los hechos –como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público.

Lo anterior, es concomitante con el principio de contradicción, el cual exige que las partes puedan conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte; de modo



que, si al dictarse auto de vinculación a proceso el imputado ya conoce los hechos y los datos de prueba aportados por el Ministerio Público, ningún perjuicio le irroga que los acontecimientos fácticos se coloquen en un supuesto jurídico hipotético distinto, pues en ese momento ya cuenta con los elementos necesarios para hacer frente a la imputación que pesa en su contra.

Un componente adicional para sostener esta postura, es que si bien se podría variar la calificación de la conducta delictiva –únicamente desde el punto de vista normativo– en el auto de plazo constitucional, lo cierto es que resta transitar por el cierre de la investigación complementaria, la etapa intermedia y la de juicio. Por lo que es evidente que existe un gran trecho procesal para defenderse de la clasificación ajustada.

Por otro lado, el ejercicio de la potestad conferida al Juez de Control –al dictar auto de vinculación a proceso– para otorgar una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo materia de la imputación, no conlleva la realización de funciones de acusación, pues la vertiente que impone la distribución de funciones establece que la función de investigar y de formular la acusación le pertenece al Ministerio Público; la actividad de defensa atañe al imputado y su defensor; en tanto que la de juzgar le corresponde al Juez o tribunal de enjuiciamiento.

En el marco del sistema penal acusatorio, la distribución de funciones no sólo lo caracteriza, sino que lo diferencia del inquisitivo, al ya no reunir o concentrar esas funciones en una sola persona. Las distintas funciones de investigación del delito, formulación de imputación y acusación, en oposición a la atribución de juzgar, se encuentran fuertemente diferenciadas en el actual sistema de justicia penal, encomendadas las dos primeras a un órgano independiente, cuya función es de naturaleza netamente administrativa y no jurisdiccional, en tanto que la facultad de juzgar se le asigna a la autoridad jurisdiccional.

En su vertiente de coherencia entre la imputación y el auto de vinculación a proceso, exige la necesaria correspondencia que debe concurrir entre la hipótesis fáctica que formula el actor penal y la decisión a la que arriba el Juez al emitir su determinación, lo cual se traduce en una exigencia dirigida al Juez que le prohíbe vincular a proceso por hechos distintos –circunstancias fácticas– a los que fueron señalados por el Ministerio Público al formular la imputación.



En ese sentido, los hechos materia de la imputación que formula el Ministerio Público constituyen el límite de la actividad jurisdiccional del juzgador, de modo que la autoridad judicial por regla general, motu proprio, no puede variar los hechos para modificar la calificación del hecho delictivo materia de la imputación, pues al hacerlo ejercería funciones de órgano acusador, lo que implicaría reunir dos funciones antagónicas en una sola persona, en clara transgresión a la naturaleza del sistema.

De ahí que la autoridad judicial debe concretarse a estudiar el asunto y determinar si, a partir de los hechos narrados por el Ministerio Público al formular la imputación y los datos de prueba que obran en la carpeta de investigación, existe *causa probable* que justifique la continuación de la investigación en su segunda fase denominada investigación complementaria, esto es, si se cuenta con indicios razonables para suponer que se cometió un hecho que la ley señala como delito y existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, pero sin invocar sucesos diferentes o modificando los invocados por el fiscal para dictar auto de vinculación a proceso por la calificación delictiva que estima como la correcta.

No obstante, ese principio de coherencia no debe confundirse con la identidad en las valoraciones jurídicas que realiza el Juez en sus resoluciones, pues de acuerdo con el principio *iura novit curia*, y como ya se dijo en párrafos que anteceden, al Juez le corresponde realizar la operación lógica de asignar una clasificación jurídica a los hechos que han sido expuestos por las partes, de modo que la clasificación jurídica de los hechos ofrecida por el Juez en sus resoluciones puede variar respecto a la clasificación planteada por las partes, pero con la condición de que no se varíen los hechos que determinan la *litis* del proceso.<sup>21</sup>

Es por esta razón que, se insiste, si se formula imputación por determinado hecho delictivo, cabe la posibilidad de que al dictar auto de vinculación a proceso se le otorgue una clasificación jurídica distinta por el que técnicamente

<sup>21</sup> Cfr. Velez Mariconde, Alfredo, *Derecho Procesal Penal*, tomo II, Córdoba, Marcos Lerner Editora Córdoba, 3era. Edición, 1986, páginas. 233 a 242.



corresponda, siempre y cuando no se varíen los hechos y se garantice el derecho de defensa del imputado.

En esa línea de pensamiento, conviene decir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al pronunciarse sobre el caso *Fermín Ramírez Vs. Guatemala*,<sup>22</sup> analizó la figura de recalificación (así denominada en la legislación de aquel Estado), en consonancia con el "principio de coherencia o correlación entre acusación y sentencia", y llegó a una conclusión esencialmente idéntica a la establecida a lo largo del presente fallo, y aunque es cierto que se refirió a la etapa de juicio, no menos verdad es que su construcción argumentativa, así como los requisitos que ahí se establecen para considerar como válida la reclasificación, resultan ilustrativos sobre el particular. Veamos:

"... a) Principio de coherencia o correlación entre acusación y sentencia.

"65. Uno de los principales argumentos vertidos por la comisión y los representantes para sostener que el Estado violó el artículo 8 de la convención es la inobservancia de la mencionada correlación entre la acusación y la sentencia. La incongruencia se produjo cuando **el tribunal de sentencia cambió la calificación jurídica del delito y dio por establecidos hechos y circunstancias nuevos**, que no fueron considerados en la acusación ni en el auto de apertura a juicio, a saber: la causa de la muerte de la menor de edad y las circunstancias que en opinión del tribunal de sentencia demostraban la mayor peligrosidad del señor Fermín Ramírez.

"66. La convención no acoge un sistema procesal penal en particular. Deja a los Estados en libertad para determinar el que consideren preferible, siempre que respeten las garantías establecidas en la propia convención, en el derecho interno, en otros tratados internacionales aplicables, en las normas consuetudinarias y en las disposiciones imperativas de derecho internacional.

"67. Al determinar el alcance de las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la convención, la Corte debe considerar el papel de la "acusación" en el de-

<sup>22</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_126\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf)



bido proceso penal vis-à-vis el derecho de defensa. **La descripción material de la conducta imputada contiene los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia.** De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. **La calificación jurídica de éstos puede ser modificada durante el proceso por el órgano acusador o por el juzgador, sin que ello atente contra el derecho de defensa, cuando se mantengan sin variación los hechos mismos y se observen las garantías procesales previstas en la ley para llevar a cabo la nueva calificación.** El llamado "principio de coherencia o de correlación entre acusación y sentencia" implica que la sentencia puede versar únicamente sobre hechos o circunstancias contemplados en la acusación.

"68. Por constituir el principio de coherencia o correlación un corolario indispensable del derecho de defensa, la Corte considera que aquél constituye una garantía fundamental del debido proceso en materia penal, que los Estados deben observar en cumplimiento de las obligaciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 8.2 de la convención.

"69. En el Caso Pélissier y Sassi Vs. Francia, la Corte Europea de Derechos Humanos determinó que los peticionarios no tuvieron oportunidad para preparar su defensa respecto del nuevo cargo que se les imputaba, ya que sólo a través de la sentencia del tribunal de apelaciones se enteraron de la recalificación de los hechos. En particular, estimó que el cambio acogido en la sentencia alteraba los términos de la acusación inicial. Al respecto, hizo las siguientes consideraciones:

"... La Corte observa que los preceptos del tercer párrafo, inciso a), del artículo 6 [de la Convención Europea de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales] apuntan a la necesidad de brindar especial atención a la debida notificación de la acusación al imputado. Las particularidades del delito juegan un rol crucial en el proceso penal, desde que el momento de la comunicación de aquéllas es cuando el sospechoso es formalmente puesto en conocimiento de la base fáctica y legal de los cargos formulados en su contra (ver Kamasinki Vs. Austria, sentencia de 19 de diciembre de 1989,



Serie A, No. 168, pp. 36-37, párr. 79). El artículo 6.3.a) de la convención [Europea] reconoce al imputado el derecho a ser informado no sólo de la causa de la acusación, es decir, de los actos que supuestamente ha cometido y sobre los que se basa la acusación, sino también de la calificación legal dada a esos actos. Dicha información debe ser detallada, tal como correctamente sostuvo la comisión.

"... El alcance del precepto anterior debe ser determinado, en particular, a la luz del derecho más general referente a un juicio justo, garantizado por el artículo 6.1 de la convención (ver, mutatis mutandis, las siguientes sentencias: Deweer Vs. Bélgica, Sentencia de 27 de febrero de 1980, Serie A, No. 35, pp. 30-31, párr. 56; Artico Vs. Italia, Sentencia de 13 de mayo de 1980, Serie A, No. 37, p. 15, párr. 32; Goddi Vs. Italia, Sentencia de 9 de abril de 1984, Serie A, No. 76, p. 11, párr. 28; y Colozza Vs. Italia, Sentencia de 12 de febrero de 1985, Serie A, No. 89, p. 14, párr. 26). **La Corte considera que, en cuestiones penales, el precepto concerniente a una información completa y detallada de los cargos formulados contra el imputado y, consecuentemente, a la calificación legal que el tribunal pueda adoptar al respecto, constituye un prerrequisito esencial para asegurar que los procedimientos sean justos.**

"... Finalmente, respecto de la queja formulada bajo el artículo 6.3.b) de la convención, la Corte considera que los sub-párrafos a) y b) del artículo 6.3 están conectados y que el derecho a ser informado sobre la naturaleza y la causa de la acusación debe ser considerada a la luz del derecho del imputado de preparar su defensa.'

"73. El Tribunal de Sentencia fundó su actuación en el artículo 374 del Código Procesal Penal, que prevé la 'advertencia de oficio' sobre una 'modificación posible de la calificación jurídica'. Ahora bien, el presidente del tribunal se limitó a advertir a las partes que 'en el momento oportuno' podía darse una calificación jurídica distinta de la contemplada en la acusación y en el auto de apertura a juicio, pero no especificó cuál sería esa nueva calificación legal, y mucho menos se refirió a la posibilidad de que el cambio de calificación proviniera, en realidad, de una modificación en la base fáctica del proceso y, en su hora, de la sentencia. El presidente del tribunal de sentencia no ofreció al inculpado la oportunidad de rendir una nueva declaración en relación con los últimos hechos que se le atribuyeron. Estas omisiones privaron a la defensa de certeza acerca de



los hechos imputados [artículo 8.2.b) de la convención] y, en consecuencia, representaron un obstáculo para preparar adecuadamente la defensa, en los términos del artículo 8.2.c) de la convención.

"74. El párrafo segundo del artículo 388 del Código Procesal Penal guatemalteco establece que 'en la sentencia, el tribunal podrá dar al hecho una calificación jurídica distinta de aquella de la acusación o de la del auto de apertura del juicio, o imponer penas mayores o menores que la pedida por el Ministerio Público'. Esta facultad, consecuente con el principio iura novit curia, debe ser entendida e interpretada en armonía con el principio de congruencia y el derecho de defensa. La necesaria congruencia entre la acusación y la eventual sentencia justifica la suspensión del debate y el nuevo interrogatorio del acusado, cuando se pretende cambiar la base fáctica de la acusación. Si esto ocurre irregularmente, se lesiona el derecho a la defensa, en la medida en que el imputado no ha podido ejercerlo sobre todos los hechos que serán materia de la sentencia.

"75. Al respecto, la Corte observa que, en la sentencia de 6 de marzo de 1998, el tribunal de sentencia **no se limitó a cambiar la calificación jurídica de los hechos imputados previamente, sino modificó la base fáctica de la imputación, inobservando el principio de congruencia** ..." (Énfasis añadido).

En mérito de lo anterior, al ya haber sido fijadas las líneas conductuales por virtud de las cuales es procesalmente factible emprender el ejercicio de modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, ahora procede resolver si la referida potestad del Juez de Control está sujeta a más condiciones que las expresadas a lo largo del presente fallo, particularmente si debe operar en beneficio o en perjuicio del imputado.

Pues bien, como se indicó al inicio de este considerando, el sistema acusatorio exige que exista un equilibrio entre los derechos de las partes, es decir, su configuración está encaminada a hacer efectivo el objeto del proceso contenido en la fracción I, apartado A del artículo 20 constitucional, el cual busca que exista un esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. Tales postulados son concomitantes con el principio de imparcialidad del juzgador.



El principio de imparcialidad implica que el juzgador permanezca ajeno a los intereses de las partes, sin favorecer indebidamente a alguna de ellas. De esta manera, la autoridad judicial tiene vedado asumir la representación o defensa de alguna de las partes, por ende, no puede concentrar funciones de investigación, acusación o defensa.

Incluso se erige, a su vez, como un deber ético que debe estar presente en el juzgador, de modo que en los procesos sometidos a su conocimiento debe juzgar con ausencia de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguna de las partes.

En ese sentido, el Juez, como rector del proceso penal, debe actuar en un plano de neutralidad, es decir, desprovisto de algún interés en favorecer o perjudicar a alguno de los justiciables. Esto implica que debe evitar conceder ventajas o privilegios ilegales a cualquiera de éstos.

Ciertamente la función jurisdiccional tiene un papel preponderante en el desarrollo del proceso, en virtud de que el Juez debe mantener una actitud proactiva para así garantizar el equilibrio de mérito. Pensar que el juzgador está limitado a aceptar mecánicamente las pretensiones expuestas por las partes, lo tornaría en una figura inanimada que no coadyuvaría en ningún sentido a cumplir con los postulados que erigieron al sistema de justicia penal acusatorio.

Sentado lo anterior, esta Primera Sala considera que la facultad del Juez de Control para modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso, es acorde con las exigencias que impulsaron la reforma constitucional que dio origen al sistema acusatorio, y con el objeto del proceso penal previsto en la fracción I, apartado A del artículo 20 constitucional, el cual busca que exista un esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

En otras palabras, con esa facultad lo que se busca es generar mayor seguridad jurídica tanto para el imputado como para las víctimas, porque al clasificar de manera correcta el hecho delictivo materia de la imputación, se genera la posibilidad de una investigación complementaria adecuada que per-



mita cumplir con uno de los propósitos del procedimiento penal, esto es, el esclarecimiento de los hechos y, desde luego, abona a una defensa adecuada del justiciable, quien con base en esa resolución podrá plantear una estrategia de defensa eficaz.

En efecto, es fundamental la potestad dada al Juez de Control para que en el auto de vinculación a proceso otorgue una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo propuesto por el Ministerio Público al formular imputación, pues su ejercicio busca equilibrar los derechos de las partes al producir certeza y congruencia entre los hechos atribuidos y la descripción típica. Por el contrario, permitir que se siga un proceso únicamente por la clasificación jurídica designada por el representante social, iría en detrimento del sistema, de los derechos de la víctima y de la sociedad en general, pues de resultar incongruente, generaría situaciones de impunidad al no poder encuadrar plenamente las circunstancias fácticas en la descripción típica correcta.

Además, no debe perderse de vista que el auto de vinculación a proceso constituye una determinación preliminar que no prejuzga sobre la materia del juicio, razón por la cual la modificación efectuada por el juzgador puede ser combatida no sólo por el imputado, sino por cualquiera de las partes; ello dependerá del resultado que arroje su ejercicio, esto es, que los acontecimientos fácticos se ubiquen en una descripción típica que contenga una penalidad mayor, o bien, menor.

Un aspecto destacado que refuerza la conclusión apuntada, resulta del hecho de que esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión \*\*\*\*\*<sup>23</sup>, determinó que es factible que el juzgador, al dictar sentencia, otorgue una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo de la inicialmente propuesta por el Ministerio Público.

<sup>23</sup> Fallado en sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y los Ministros Luis María Aguilar Morales, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). En contra de los emitidos por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular voto particular, y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



Por tanto, si es constitucionalmente válido que el juzgador reclasifique el delito al dictar sentencia, es lógico pensar que la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación puede ser modificada al dictarse auto de vinculación a proceso, pues en ambos casos deben respetarse de forma ineludible los derechos de las partes, lo cual se logra con la conservación de los elementos fácticos propuestos por el representante social, y la intervención que se da al imputado para efectos de su defensa.

Por todo lo argumentado, se concluye que la potestad conferida al Juez de Control para modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, no está sujeta a más requisitos que los ya expresados a lo largo de la presente ejecutoria, esto es, que no se varíen los hechos expresados por el Ministerio Público al formular imputación, y se garantice el derecho de defensa del imputado. De ahí que, no existe disposición que haga presumir que su ejercicio está condicionado a operar en beneficio o en perjuicio del imputado, pues el legislador no lo dispuso así expresamente.

Luego entonces, debe entenderse que la modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación opera de manera indistinta, ello de acuerdo al principio de interpretación de ley que establece "donde la ley no distingue no debemos distinguir". Pensar de otra manera, implicaría asumir competencias que no son propias de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al añadir un requisito legal que no fue establecido por el creador de la norma.

Por las razones expresadas a lo largo de esta ejecutoria, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de las tesis siguientes:

**MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO ESTÁ CONDICIONADA A QUE SU EJERCICIO OPERE EN BENEFICIO O EN PERJUICIO DEL IMPUTADO (INTERPRETACIÓN**



## DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron criterios distintos con relación a la facultad de los juzgadores de modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso –prevista en el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales–, cuando la modificación implique agravar la situación del imputado.

Criterio jurídico: La modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación, realizada al dictar auto de vinculación a proceso, puede operar en beneficio o en perjuicio del imputado.

Justificación: Debe entenderse que cuando la ley habla de "hecho delictivo" se refiere a la clasificación legal de los hechos al tenor de la figura típica prevista en el Código Penal respectivo, mientras que el vocablo "hecho" tiene relación con el elemento fáctico que dio origen a la imputación. Ahora bien, esta Primera Sala considera que en el sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y oral, es constitucionalmente factible modificar la clasificación jurídica del hecho delictivo materia del debate, sin embargo, existe la limitante de no variar los hechos –entendidos como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público al formular imputación. En efecto, es fundamental la potestad dada al Juez de Control para que, en el auto de vinculación a proceso, otorgue una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo propuesto por el Ministerio Público al formular imputación, pues su ejercicio produce certeza y congruencia entre los hechos atribuidos y la descripción típica. No hacerlo implicaría que se siga un proceso únicamente por la clasificación jurídica designada por el representante social, lo cual iría en detrimento del sistema, de los derechos de la víctima y de la sociedad en general, pues de resultar incongruente, generaría situaciones de impunidad al no poder encuadrar plenamente las circunstancias fácticas en la descripción típica correcta. Por tanto, la potestad conferida al Juez de Control para modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, sólo está sujeta a que no se varíen los hechos expresados por el Ministerio Público



al formular imputación, y se garantice el derecho de defensa del imputado. De ahí que, no existe disposición que haga presumir que su ejercicio está condicionado a operar en beneficio o en perjuicio del imputado, pues el legislador no lo dispuso así expresamente. Luego entonces, debe entenderse que la modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación opera de manera indistinta, ello de acuerdo al principio de interpretación de ley que establece "donde la ley no distingue no debemos distinguir". Pensar de otra manera, implicaría asumir competencias que no son propias de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al añadir un requisito legal que no fue establecido por el creador de la norma.

**MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN QUE RIGE EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron un criterio distinto consistente en determinar si la modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso –prevista en el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales–, vulnera el principio de contradicción que rige el sistema penal acusatorio.

**Criterio jurídico:** La modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación, realizada al dictar auto de vinculación a proceso, no vulnera el principio de contradicción que rige el sistema penal acusatorio.

**Justificación:** Como se desprende del artículo 6o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, el principio de contradicción exige que las partes puedan conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte. Este principio funge como pieza clave para el correcto desarrollo del proceso, pues por un lado, garantiza el



derecho de las partes a concurrir al proceso en igualdad de armas y, por otra, permite al juzgador apreciar de forma clara los elementos de prueba y los argumentos que, de forma oral, exponen las partes. Así, esta Primera Sala considera que en el sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y oral, es constitucionalmente factible modificar la clasificación jurídica del hecho delictivo materia del debate, sin embargo, existe la limitante de no variar los hechos –entendidos como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público al formular imputación. Efectivamente, un elemento que cobra capital importancia para llevar a cabo la modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, es el relativo al derecho de defensa del imputado, aspecto sobre el cual no puede soslayarse que el legislador reiteró en todos los artículos que la regulan (a partir del inicio de la investigación complementaria), que si bien es cierto el Juez de Control puede otorgar una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo inicialmente propuesto por el Ministerio Público, también lo es que debe dar intervención al imputado para efectos de su defensa. Sobre este punto, debe decirse que la participación del imputado se encuentra contemplada para aquellos supuestos en los que ya existe una intervención activa de éste, pues a partir de la formulación de la imputación, el acto primigenio a través del cual puede modificarse la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, es precisamente el auto de vinculación a proceso, actuación en la cual el imputado ya conoce de antemano los hechos –como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público. Lo anterior, es concomitante con el aludido principio de contradicción, en la medida que al dictarse auto de vinculación a proceso el imputado ya conoce los hechos y los datos de prueba aportados por el Ministerio Público; por tanto, ningún perjuicio le irroga que los acontecimientos fácticos se coloquen en un supuesto jurídico hipotético distinto, pues en ese momento ya cuenta con elementos suficientes para hacer frente a la imputación que pesa en su contra.

MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, EN SU VERTIENTE DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron un criterio distinto consistente en determinar si la modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso –prevista en el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales–, vulnera el principio de imparcialidad en su vertiente de distribución de funciones.

Criterio jurídico: La modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación, realizada al dictar auto de vinculación a proceso, no vulnera el principio de imparcialidad en su vertiente de distribución de funciones.

Justificación: El ejercicio de la potestad conferida al Juez de Control –al dictar auto de vinculación a proceso– para otorgar una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo materia de la imputación, no conlleva la realización de funciones de acusación, pues la vertiente que impone la distribución de funciones establece que la función de investigar y de formular la acusación le pertenece al Ministerio Público; la actividad de defensa atañe al imputado y su defensor; en tanto que la de juzgar le corresponde al Juez o tribunal de enjuiciamiento. En su vertiente de coherencia entre la imputación y el auto de vinculación a proceso, exige la necesaria correspondencia que debe concurrir entre la hipótesis fáctica que formula el actor penal y la decisión a la que arriba el Juez al emitir su determinación, lo cual se traduce en una exigencia dirigida al Juez que le prohíbe vincular a proceso por hechos distintos –circunstancias fácticas– a los que fueron señalados por el Ministerio Público al formular la imputación. En ese sentido, los hechos materia de la imputación que formula el Ministerio Público constituyen el límite de la actividad jurisdiccional del juzgador, de modo que la autoridad judicial por regla general, motu proprio, no puede variar los hechos para modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, pues al hacerlo ejercería funciones de órgano acusador, lo que implicaría reunir dos funciones antagónicas en una sola persona, en clara transgresión a la naturaleza del sistema. Por tanto, si se formula imputación por determinado hecho delictivo, cabe la posibilidad de que durante el proceso penal se le otorgue una clasificación jurídica distinta por el que técnicamente corresponda,



siempre y cuando no se varíen los hechos y se garantice el derecho de defensa del imputado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el considerando cuarto de la presente resolución.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el **último considerando** del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese**; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente. En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho para formular voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la**



## Federación, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 190/2019.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de enero de dos mil veinte, resolvió por mayoría de cuatro votos<sup>1</sup> el asunto citado al rubro. En la resolución, se determinó que la facultad para modificar la clasificación del hecho delictivo materia de imputación, con la que cuenta el Juez de Control al dictar auto de vinculación a proceso, no vulnera los principios de contradicción e imparcialidad (en su vertiente de distribución de funciones) que rigen el sistema penal acusatorio, así como que tampoco se encuentra condicionada a que su ejercicio opere en beneficio o en perjuicio del imputado.

### Razones de la sentencia de mayoría

2. En la sentencia, en principio se estableció si efectivamente existía algún punto de contacto divergente en los criterios adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, de lo que derivó que declarara la existencia de la contradicción de tesis y se formularon las preguntas siguientes: ¿La facultad del Juez de Control de modificar la clasificación de los hechos delictivos materia de la imputación, al dictar auto de vinculación a proceso, vulnera los principios de contradicción e imparcialidad (en su vertiente de distribución de funciones)? y ¿Dicha facultad está condicionada a que su ejercicio opere en beneficio o perjuicio del imputado?
3. Para dar respuesta a dichas interrogantes, la sentencia destaca las notas distintivas del sistema penal acusatorio, especialmente, las características y prin-

<sup>1</sup> De los Ministros: Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho para formular voto concurrente y de quien suscribe el presente voto concurrente, en calidad de presidente de la Sala. En contra del voto emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho para formular voto particular.



cipios que los rigen; especialmente, a los principios de contradicción e imparcialidad (en su vertiente de distribución de funciones).

4. Delimitada esa base doctrinal, se efectúa el estudio de fondo en dos bloques: I) La clasificación y reclasificación jurídica en el Código Nacional de Procedimientos Penales; y II) Análisis del penúltimo párrafo del artículo 316 de la citada legislación (modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación).
5. Sobre el primer bloque, relativo a la clasificación y reclasificación jurídica del hecho que la ley señala como delito y del delito propiamente dicho, se analizan los artículos 141, fracción III, segundo párrafo, 143, párrafo cuarto, 145, quinto párrafo, 316, penúltimo párrafo, 335, segundo párrafo y 398, del Código Nacional de Procedimientos Penales.
6. Respecto al segundo bloque, se reiteró la interpretación que la Primera Sala ha sostenido respecto del auto de vinculación a proceso, concluyéndose que es constitucionalmente factible modificar la clasificación jurídica del hecho delictivo materia del debate, con la limitante de no variar los hechos –entendidos como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público al formular imputación. Con base en lo cual se declararon los criterios que debían prevalecer en el caso.

### **Razones de la concurrencia**

7. En el caso, mi voto fue a favor del sentido de la resolución, más no con la totalidad de las consideraciones en que ésta se sostiene.
8. A mi parecer, el análisis efectuado debió ceñirse únicamente a dirimir el punto de toque fijado, esto es, si la clasificación jurídica distinta realizada por el Juez de Control, del hecho o los hechos motivo de la imputación ministerial, al dictar el auto de vinculación a proceso, conforme a lo que dispone el penúltimo párrafo del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, vulnera los principios de contradicción e imparcialidad, previstos en el artículo 20, apartado A de la Constitución Federal.
9. Sin embargo, en la sentencia se hace referencia a los artículos mediante los cuales el Código Nacional de Procedimientos Penales regula la clasificación del hecho considerado como delito y la reclasificación del delito en etapa de juicio oral, a saber, los numerales 335 y 398 de la mencionada codificación



adjetiva. Situación que, en mi opinión, amplía el tema de contradicción a tópicos que no forman parte del punto de toque que efectivamente correspondería dirimir.

10. Por tales razones, me aparto de la consideración de la mayoría de los Ministros integrantes de la Primera Sala, en cuanto a la cita de la resolución del amparo directo en revisión 7546/2017, en el cual se determinó factible que el juzgador, al dictar sentencia, reclasifique en forma distinta a la propuesta por el Ministerio Público en la acusación, el hecho delictivo. Ello, al tratarse de otra etapa procesal regulada por un distinto precepto legal y con una mecánica procesal diversa a la materia abordada por los Tribunales Colegiados contendientes, que se limitó a la clasificación jurídica distinta efectuada por el Juez de Control, del hecho o los hechos materia de imputación ministerial, al dictar el auto de vinculación a proceso.
11. En ese mismo contexto, no comparto en su totalidad las afirmaciones contenidas en el párrafo segundo de la página 44 de la sentencia, donde se habla de equilibrio de derechos de las partes, y de alguna manera se justifica la posibilidad de clasificación jurídica distinta bajo el argumento de que con ello se persigue no generar impunidad, precisión esta última que no comparto, pues por más indeseable que resulta la generación de impunidad, esa circunstancia no podría a mi juicio justificar la infracción al principio de imparcialidad, de igualdad de partes y de contradicción que rigen al sistema penal en vigor.
12. Así, aun cuando mi voto es con el sentido de la resolución, me aparto de las consideraciones que destaco, en los términos precisados en el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en la contradicción de tesis 190/2019, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de enero de dos mil veinte.

Aunque el ponente aceptó amablemente muchas de las sugerencias realizadas durante la discusión de este asunto –lo cual agradezco porque nos permitió alcanzar un consenso sobre el criterio que debe prevalecer–, me veo en la



necesidad de formular el presente voto, con la intención de aclarar algunos aspectos de la ejecutoria.

En principio, estimo que cuando el Ministerio Público formula una imputación, lo que hace es proponer una "*calificación*" jurídica de los hechos, pero le competará al Juez de Control decidir lo conducente. Así, la autoridad judicial es la que en realidad "*clasifica*" legalmente el citado segmento fáctico, pudiendo ser esa apreciación jurídica similar o diferente a la planteada por el Ministerio Público.

Coincido en que la única limitante para esa inicial clasificación es la no variación de los hechos, por lo cual voté a favor de la propuesta, ya que hubiera sido desacertado condicionarla a que dicha modificación necesariamente deba operar "*en favor*" del justiciable.

Con base en ello, me aparto parcialmente de la terminología empleada en la ejecutoria, ya que, desde mi perspectiva, fue el propio legislador quien aludió a la expresión "*calificación*" para referirse a la propuesta ministerial, reservándose así el vocablo "*clasificación*" a la apreciación jurídica de los hechos realizada por el juzgador.

Al respecto, el artículo 311 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala lo siguiente:

**"Artículo 311. Procedimiento para formular la imputación**

"Una vez que el imputado esté presente en la audiencia inicial, por haberse ordenado su comparecencia, por haberse ejecutado en su contra una orden de aprehensión o ratificado de legal la detención y después de haber verificado el Juez de control que el imputado conoce sus derechos fundamentales dentro del procedimiento penal o, en su caso, después de habérselos dado a conocer, se ofrecerá la palabra al agente del Ministerio Público para que éste exponga al imputado el hecho que se le atribuye, la calificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de su comisión, la forma de intervención que haya tenido en el mismo, así como el nombre de su acusador, salvo que, a consideración del Juez de Control sea necesario reservar su identidad en los supuestos autorizados por la Constitución y por la ley ..."

Finalmente, debo aclarar que voté en contra en el amparo directo en revisión 7546/2017 –invocado en esta contradicción de tesis como precedente–, al



estimar que en aquel asunto la autoridad responsable incurrió en una indebida variación fáctica de lo planteado por el Ministerio Público y, por consiguiente, no estábamos ante una simple variación en la apreciación jurídica de los hechos materia de la litis.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO ESTÁ CONDICIONADA A QUE SU EJERCICIO OPERE EN BENEFICIO O EN PERJUICIO DEL IMPUTADO (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron criterios distintos con relación a la facultad de los juzgadores de modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso –prevista en el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales–, cuando la modificación implique agravar la situación del imputado.

Criterio jurídico: La modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación, realizada al dictar auto de vinculación a proceso, puede operar en beneficio o en perjuicio del imputado.

Justificación: Debe entenderse que cuando la ley habla de "hecho delictivo" se refiere a la clasificación legal de los hechos al tenor de la figura típica prevista en el Código Penal respectivo, mientras que el vocablo "hecho" tiene relación con el elemento fáctico que dio origen a la imputación. Ahora bien, esta Primera Sala considera que en el sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y oral, es constitucionalmente factible modificar la clasificación jurídica del hecho delictivo materia del debate, sin embargo, existe la limitante de no variar los hechos –entendidos como elementos fácticos–



planteados por el Ministerio Público al formular imputación. En efecto, es fundamental la potestad dada al Juez de Control para que, en el auto de vinculación a proceso, otorgue una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo propuesto por el Ministerio Público al formular imputación, pues su ejercicio produce certeza y congruencia entre los hechos atribuidos y la descripción típica. No hacerlo implicaría que se siga un proceso únicamente por la clasificación jurídica designada por el representante social, lo cual iría en detrimento del sistema, de los derechos de la víctima y de la sociedad en general, pues de resultar incongruente, generaría situaciones de impunidad al no poder encuadrar plenamente las circunstancias fácticas en la descripción típica correcta. Por tanto, la potestad conferida al Juez de Control para modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, sólo está sujeta a que no se varíen los hechos expresados por el Ministerio Público al formular imputación, y se garantice el derecho de defensa del imputado. De ahí que, no existe disposición que haga presumir que su ejercicio está condicionado a operar en beneficio o en perjuicio del imputado, pues el legislador no lo dispuso así expresamente. Luego entonces, debe entenderse que la modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación opera de manera indistinta, ello de acuerdo al principio de interpretación de ley que establece "donde la ley no distingue no debemos distinguir". Pensar de otra manera, implicaría asumir competencias que no son propias de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al añadir un requisito legal que no fue establecido por el creador de la norma.

#### 1a./J. 29/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 190/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 29 de enero de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Manuel Baráibar Tovar.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 153/2018 y 320/2018, en los que realizó una interpretación del contenido y alcance de la figura de reclasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso, prevista en el multicitado artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y sostuvo, en esencia, que el ejercicio de dicha potestad, aun cuando implique agravar la situación del imputado, no vulnera los principios de contradicción e imparcialidad que rigen el sistema acusatorio, pues desde su óptica, el legislador no dispuso lo contrario, es decir, no distinguió entre la reclasificación en beneficio o perjuicio; además, busca un fin constitucionalmente válido, esto es, que el culpable no quede impune y que la víctima sea resarcida del daño provocado por la comisión del delito; y,

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 244/2016, que dio origen a la tesis aislada número I.8o.P.12 P (10a.), de título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE CONTROL, AL EJERCER SU FACULTAD DE RECLASIFICAR LOS HECHOS MATERIA DE LA IMPUTACIÓN MINISTERIAL, NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL IMPUTADO PUES, DE HACERLO, VIOLA EL PRINCIPIO ACUSATORIO Y LA NATURALEZA CONTRADICTORIA DE LA CONTIENDA, ASÍ COMO LA IMPARCIALIDAD DE LA DECISIÓN JUDICIAL (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 316, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de junio de 2017 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 2866, con número de registro digital: 2014665.

Tesis de jurisprudencia 29/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de ocho de julio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN QUE RIGE EL SISTEMA PENAL ACUSATO-**



## **RIO (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron un criterio distinto consistente en determinar si la modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso –prevista en el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales–, vulnera el principio de contradicción que rige el sistema penal acusatorio.

Criterio jurídico: La modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación, realizada al dictar auto de vinculación a proceso, no vulnera el principio de contradicción que rige el sistema penal acusatorio.

Justificación: Como se desprende del artículo 6o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, el principio de contradicción exige que las partes puedan conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte. Este principio funge como pieza clave para el correcto desarrollo del proceso, pues por un lado, garantiza el derecho de las partes a concurrir al proceso en igualdad de armas y, por otra, permite al juzgador apreciar de forma clara los elementos de prueba y los argumentos que, de forma oral, exponen las partes. Así, esta Primera Sala considera que en el sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y oral, es constitucionalmente factible modificar la clasificación jurídica del hecho delictivo materia del debate, sin embargo, existe la limitante de no variar los hechos –entendidos como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público al formular imputación. Efectivamente, un elemento que cobra capital importancia para llevar a cabo la modificación de la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, es el relativo al derecho de defensa del imputado, aspecto sobre el cual no puede soslayarse que el legislador reiteró en todos los artículos que la regulan (a partir del inicio de la investigación complementaria), que si bien es cierto el Juez de Control puede otorgar una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo inicialmente propuesto por el Ministerio Público, también lo es que debe dar intervención al imputado para efectos de su defensa.



Sobre este punto, debe decirse que la participación del imputado se encuentra contemplada para aquellos supuestos en los que ya existe una intervención activa de éste, pues a partir de la formulación de la imputación, el acto primigenio a través del cual puede modificarse la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, es precisamente el auto de vinculación a proceso, actuación en la cual el imputado ya conoce de antemano los hechos –como elementos fácticos– planteados por el Ministerio Público. Lo anterior, es concomitante con el aludido principio de contradicción, en la medida que al dictarse auto de vinculación a proceso el imputado ya conoce los hechos y los datos de prueba aportados por el Ministerio Público; por tanto, ningún perjuicio le irroga que los acontecimientos fácticos se coloquen en un supuesto jurídico hipotético distinto, pues en ese momento ya cuenta con elementos suficientes para hacer frente a la imputación que pesa en su contra.

#### 1a./J. 31/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 190/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 29 de enero de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Manuel Baráibar Tovar.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 153/2018 y 320/2018, en los que realizó una interpretación del contenido y alcance de la figura de reclasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso, prevista en el multicitado artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y sostuvo, en esencia, que el ejercicio de dicha potestad, aun cuando implique agravar la situación del imputado, no vulnera los principios de contradicción e imparcialidad que rigen el sistema acusatorio, pues desde su óptica, el legislador no dispuso lo contrario, es decir, no dis-



tinguió entre la reclasificación en beneficio o perjuicio; además, busca un fin constitucionalmente válido, esto es, que el culpable no quede impune y que la víctima sea resarcida del daño provocado por la comisión del delito; y,

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 244/2016, que dio origen a la tesis aislada número I.8o.P.12 P (10a.), de título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE CONTROL, AL EJERCER SU FACULTAD DE RECLASIFICAR LOS HECHOS MATERIA DE LA IMPUTACIÓN MINISTERIAL, NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL IMPUTADO PUES, DE HACERLO, VIOLA EL PRINCIPIO ACUSATORIO Y LA NATURALEZA CONTRADICTORIA DE LA CONTIENDA, ASÍ COMO LA IMPARCIALIDAD DE LA DECISIÓN JUDICIAL (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 316, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."; publicada en en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de junio de 2017 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 2866, con número de registro digital: 2014665.

Tesis de jurisprudencia 31/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de ocho de julio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

### **MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, EN SU VERTIENTE DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, sostuvieron un criterio distinto consistente en determinar si la modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso –prevista en el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales–, vulnera el principio de imparcialidad en su vertiente de distribución de funciones.



Criterio jurídico: La modificación de la calificación del hecho delictivo materia de la imputación, realizada al dictar auto de vinculación a proceso, no vulnera el principio de imparcialidad en su vertiente de distribución de funciones.

Justificación: El ejercicio de la potestad conferida al Juez de Control –al dictar auto de vinculación a proceso– para otorgar una clasificación jurídica distinta al hecho delictivo materia de la imputación, no conlleva la realización de funciones de acusación, pues la vertiente que impone la distribución de funciones establece que la función de investigar y de formular la acusación le pertenece al Ministerio Público; la actividad de defensa atañe al imputado y su defensor; en tanto que la de juzgar le corresponde al Juez o tribunal de enjuiciamiento. En su vertiente de coherencia entre la imputación y el auto de vinculación a proceso, exige la necesaria correspondencia que debe concurrir entre la hipótesis fáctica que formula el actor penal y la decisión a la que arriba el Juez al emitir su determinación, lo cual se traduce en una exigencia dirigida al Juez que le prohíbe vincular a proceso por hechos distintos –circunstancias fácticas– a los que fueron señalados por el Ministerio Público al formular la imputación. En ese sentido, los hechos materia de la imputación que formula el Ministerio Público constituyen el límite de la actividad jurisdiccional del juzgador, de modo que la autoridad judicial por regla general, motu proprio, no puede variar los hechos para modificar la clasificación del hecho delictivo materia de la imputación, pues al hacerlo ejercería funciones de órgano acusador, lo que implicaría reunir dos funciones antagónicas en una sola persona, en clara transgresión a la naturaleza del sistema. Por tanto, si se formula imputación por determinado hecho delictivo, cabe la posibilidad de que durante el proceso penal se le otorgue una clasificación jurídica distinta por el que técnicamente corresponda, siempre y cuando no se varíen los hechos y se garantice el derecho de defensa del imputado.

### 1a./J. 30/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 190/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 29 de enero de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolle-



do, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Manuel Baráibar Tovar.

### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 153/2018 y 320/2018, en los que realizó una interpretación del contenido y alcance de la figura de reclasificación del hecho delictivo materia de la imputación al dictar auto de vinculación a proceso, prevista en el multicitado artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y sostuvo, en esencia, que el ejercicio de dicha potestad, aun cuando implique agravar la situación del imputado, no vulnera los principios de contradicción e imparcialidad que rigen el sistema acusatorio, pues desde su óptica, el legislador no dispuso lo contrario, es decir, no distinguió entre la reclasificación en beneficio o perjuicio; además, busca un fin constitucionalmente válido, esto es, que el culpable no quede impune y que la víctima sea resarcida del daño provocado por la comisión del delito; y,

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 244/2016, que dio origen a la tesis aislada número I.8o.P.12 P (10a.), de título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE CONTROL, AL EJERCER SU FACULTAD DE RECLASIFICAR LOS HECHOS MATERIA DE LA IMPUTACIÓN MINISTERIAL, NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL IMPUTADO PUES, DE HACERLO, VIOLA EL PRINCIPIO ACUSATORIO Y LA NATURALEZA CONTRADICTORIA DE LA CONTIENDA, ASÍ COMO LA IMPARCIALIDAD DE LA DECISIÓN JUDICIAL (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 316, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."; publicada en en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de junio de 2017 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 2866, con número de registro digital: 2014665.

Tesis de jurisprudencia 30/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de ocho de julio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**VINCULACIÓN A PROCESO. LOS JUECES DE AMPARO NO PUEDEN SUSTITUIR AL JUEZ DE CONTROL EN LA PONDERACIÓN DE LOS DATOS DE PRUEBA INCORPORADOS POR EL IMPUTADO O SU DEFENSA, EN EL PLAZO CONSTITUCIONAL O SU DUPLICIDAD, SIN EMBARGO, SÍ PUEDEN ANALIZAR LA LEGALIDAD DE SU EJERCICIO DE PONDERACIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 109/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 11 DE MARZO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en sus términos el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis número P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).";<sup>2</sup> así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder

<sup>2</sup> Publicada en la página nueve del Libro VI, Tomo 1, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.



Judicial de la Federación, con relación a los puntos primero y tercero, fracción VII, tercero y sexto del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; en atención a que el conflicto denunciado se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos Circuitos judiciales, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal en Pleno. Lo anterior, además, con base en la decisión adoptada por este Alto Tribunal en sesión pública de once de octubre de dos mil once, derivada de la diversa contradicción de tesis 259/2009.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, con relación al numeral 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> toda vez que fue hecha por el Magistrado del Octavo Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito.

TERCERO.—**Criterios en conflicto.** Para determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones.

### **I) Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

1) El veintiuno de abril de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, adscrito al Centro de Justicia Penal Fede-

<sup>3</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."

"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."



ral en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, actuando como Juez de Control en la causa penal \*\*\*\*\*; celebró la audiencia inicial, que continuó el veinte de julio siguiente, en la que la Representación Social de la Federación formuló imputación contra \*\*\*\*\*; por los hechos delictuosos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previsto y sancionado por el artículo 83, fracción II, en relación con el 11, inciso b), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y cohecho, previsto y sancionado en el artículo 222, fracción II, antepenúltimo párrafo, del Código Penal Federal.

Al resolver, determinó que no se colmaron los requisitos establecidos en los artículos 316 y 317 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>4</sup> por lo que decretó auto de no vinculación a proceso a favor del imputado.

2) En contra de esa determinación, el Ministerio Público interpuso recurso de apelación, del que conoció el Sexto Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y, en resolución de diecinueve

<sup>4</sup> "Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso

"El Juez de Control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que:

"I. Se haya formulado la imputación;

"II. Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar;

"III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo, y

"IV. Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

"El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de Control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa.

"El proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un hecho delictivo distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente."

"Artículo 317. Contenido del auto de vinculación a proceso

"El auto de vinculación a proceso deberá contener:

"I. Los datos personales del imputado;

"II. Los fundamentos y motivos por los cuales se estiman satisfechos los requisitos mencionados en el artículo anterior, y

"III. El lugar, tiempo y circunstancias de ejecución del hecho que se imputa."



de septiembre posterior, revocó el auto impugnado y ordenó que se dictara una nueva resolución, en la que se valoraran los datos de prueba que propusieron las partes, en términos del artículo 265 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>5</sup> y se definiera la situación jurídica del imputado.

3) Inconforme con lo resuelto, el imputado, en escrito que se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios del Décimo Quinto Circuito, el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, promovió amparo indirecto, del que conoció el Octavo Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\*.

4) El veinticinco de septiembre siguiente, el Juez de Control, en cumplimiento a las directrices que le marcó el tribunal de alzada, escuchó la justificación que la representación social hizo el veintiuno de abril anterior, en la audiencia inicial, respecto de los datos de prueba que obraban en la carpeta de investigación, y luego del debate que sostuvieron las partes, dictó auto de vinculación a proceso en contra del imputado, por los hechos delictuosos que se le atribuyeron.

Entre otras cuestiones, se consideró que en la continuación de la audiencia inicial que se celebró el veinte de julio anterior, el defensor público aludió a diversos datos de prueba con los que contaba para desacreditar el informe policial homologado, que resultaban coincidentes con la declaración ministerial del imputado, con los que, incluso, podía considerarse demeritada la versión de los testigos de cargo; no obstante, en acatamiento a la determinación del tribunal de alzada, se dijo que no era el momento para ponderar los datos de prueba para inclinarse hacia la versión del imputado; pues como lo sostuvo el tribunal de apelación, resultaba incorrecto ponderar los datos de prueba expuestos por la defensa, en razón de que los mismos no fueron desahogados, con las formalidades debidas, ante el Juez de Control.

<sup>5</sup> **Artículo 265.** Valoración de los datos y prueba

"El órgano jurisdiccional asignará libremente el valor correspondiente a cada uno de los datos y pruebas, de manera libre y lógica, debiendo justificar adecuadamente el valor otorgado a las pruebas y explicará y justificará su valoración con base en la apreciación conjunta, integral y armónica de todos los elementos probatorios."



5) En escrito que se recibió en el Tribunal Unitario de amparo, el dos de octubre posterior, el quejoso amplió su acción constitucional y reclamó el auto de vinculación a proceso que se dictó en su contra.

6) En audiencia constitucional de nueve de noviembre siguiente se dictó sentencia de amparo, en la que, por una parte, se sobreseyó en el juicio por estimar que se actualizó la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, con relación a la fracción V del artículo 107 –a contrario sensu–, ambos de la Ley de Amparo, respecto de los actos que se atribuyeron al tribunal de alzada;<sup>6</sup> y, por otra, se negó al quejoso el amparo que solicitó respecto del nuevo auto de vinculación a proceso que se atribuyó al Juez de Control, al tenor de las consideraciones siguientes:

- Contrario a lo que afirmó el quejoso, los datos de prueba que se enunciaron en la audiencia inicial se valoraron debidamente por el Juez de Control y de acuerdo con la jurisprudencia a la que el propio quejoso aludió.<sup>7</sup>

- Se determinó que el Código Nacional de Procedimientos Penales reconocía la posibilidad de que la defensa aportara datos que sustentaran una postura excluyente de responsabilidad, y para el caso de algunos delitos, la de ofertar medios de prueba,<sup>8</sup> que correspondía valorar al juzgador de manera libre y lógica, justificando y explicando su valoración, con base en la apreciación conjunta, integral y armónica de todos ellos, conforme a lo dispuesto por el artículo 265 de dicho ordenamiento legal.

<sup>6</sup> En esencia, en virtud de que el acto reclamado no era de imposible reparación.

<sup>7</sup> "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SATISFACER EL REQUISITO RELATIVO A QUE LA LEY SEÑALE EL HECHO IMPUTADO COMO DELITO, BASTA CON QUE EL JUEZ ENCUADRE LA CONDUCTA A LA NORMA PENAL, DE MANERA QUE PERMITA IDENTIFICAR LAS RAZONES QUE LO LLEVAN A DETERMINAR EL TIPO PENAL APLICABLE (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL)."

<sup>8</sup> "Artículo 314. Incorporación de datos y medios de prueba en el plazo constitucional o su ampliación

"El imputado o su defensor podrán, durante el plazo constitucional o su ampliación, presentar los datos de prueba que consideren necesarios ante el Juez de Control.

"Exclusivamente en el caso de delitos que ameriten la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa u otra personal, de conformidad con lo previsto en este código, el Juez de Control podrá admitir el desahogo de medios de prueba ofrecidos por el imputado o su defensor, cuando, al inicio de la audiencia o su continuación, justifiquen que ello resulta pertinente."



- De lo que derivaba que si los datos de prueba propuestos por la fiscalía se ofrecían para demostrar en grado de suposición racional, un hecho catalogado por la ley como delito y mostrar la posibilidad real de que el imputado lo cometió o participó en su comisión; entonces, los de la defensa pretendían acreditar lo irracional de esos datos de prueba, a efecto de que ni aun en un grado mínimo de suposición, fuera imposible considerarlos.

Lo que llevaba consigo un nuevo paradigma probatorio para esa etapa temprana del juicio, que se regía por un esquema de posibilidad. En congruencia, el ejercicio de valoración de los datos y medios de prueba, tenía que respetar ese marco conceptual; es decir, la valoración a realizar debía centrarse en el estándar de prueba que se encontraba reservado para esa etapa temprana del procedimiento, pues suponer lo contrario implicaría adelantar el juicio, así como continuar con el arraigo de un sistema procesal superado.

- Luego, se atendió al acto reclamado, del que se advirtió que fueron puestos a la vista del Juez de Control diversos datos de prueba; y se determinó que si valoró los datos de prueba propuestos por las partes, concretamente los de la defensa, por lo que se calificaron de infundados los respectivos conceptos de violación y, en consecuencia, inatendibles los señalamientos que partían de esa idea, como la violación a los artículos 20, apartado A, fracción II, constitucional y 265 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en lo relativo al deber de otorgar valor probatorio a cada uno de los datos y pruebas, de manera libre y lógica, así como el relativo al propósito de ofrecer datos de prueba en la dilación al término constitucional.

- Considerando que esos datos consistieron en una entrevista y la inspección a un video que practicó el defensor, cuyo resultado expuso vía alegatos en la continuación de la audiencia inicial, se coincidió con la valoración expuesta por el Juez de Control, por ello, se determinó la constitucionalidad de su acto, pues al tratarse de elementos de prueba que no se desahogaron ante el tribunal reuniendo las formalidades que precisaba el Código Nacional de Procedimientos Penales, no era factible dar por válida la versión del imputado, sustentado en las inferencias que la defensa pretendió rescatar de los actos de investigación que decidió practicar.



- En suma, se dijo atinada la estimación del Juez de Control, al no otorgarle el valor probatorio pretendido por la defensa a las entrevistas que realizó bajo el esquema de preguntas que ella misma realizó y la apreciación que tuvo sobre un video, que no pudieron entrar al contradictorio horizontal en el debate.

- Así, si no se podía considerar a las entrevistas y la inspección que verificó la defensa del imputado a un video como dato de prueba, sino sólo actos de investigación, ese tipo de actuaciones no pueden ser sometidas al contradictorio de las partes, pues se trataba de actos independientes de las partes involucradas que se iban recolectando para que en dado momento, de así proceder, se introducirían como dato o, en su caso, prueba, y sería ante la presencia judicial cuando se exhibieran ante la contraparte, para que, en su caso, emitiera su postura sobre su contenido.

- Por otra parte, en cumplimiento a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, de oficio se analizaron las constancias allegadas al amparo, sin que se advirtieran datos de que el imputado hubiera sido objeto de tortura o malos tratos por parte de los aprehensores.

**7)** Inconforme con esa determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión; y, en agravios, expresó:

**a)** En la resolución reclamada se aplicaron de manera inexacta las reglas relativas a la valoración de los datos de prueba, pues la responsable declaró infundados los conceptos de violación, destacando la ausencia de ese ejercicio jurisdiccional y, por vía de consecuencia, declaró inatendibles los señalamientos que partieron de esa idea, como fue la violación a los artículos 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal y 265 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en lo atinente al deber de otorgar libre y lógicamente el valor probatorio correspondiente a cada uno de los datos de prueba, así como el relativo al propósito de ofrecer datos de prueba en la dilación al término constitucional.

**b)** No se desconoció que con el cambio de paradigma en el nuevo sistema de justicia penal, únicamente se requería encuadrar un hecho que la ley señalaba como delito, y la probabilidad de que el imputado participó en su comisión, para dictar auto de vinculación; sin embargo, no se coincidió con las



apreciaciones de la responsable, en las que estimó que no resultaba factible dar por válida la versión del imputado, sustentada en los datos de prueba que ofreció la defensa, que se hicieron consistir en la entrevista que se practicó al testigo \*\*\*\*\* y la inspección de la videograbación de la testigo \*\*\*\*\*; pues con ellas se corroboró el dicho del quejoso, en el sentido de que en ningún momento portó arma de fuego alguna, ni le ofreció dinero a los captores.

**c)** Datos de prueba que debieron valorarse, pues cumplían las formalidades establecidas en los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y se incorporaron debidamente a la carpeta de investigación con las formalidades de ley.

**d)** Contrario a lo que estimó la responsable, el testigo \*\*\*\*\* no fue de oídas, sino presencial de los hechos y aparecía en la inspección a un lado del quejoso revisando mecánicamente su vehículo, por lo que se percató de la forma en que lo aseguraron y sin que portara arma de fuego alguna.

**e)** La Fiscal de la Federación, en la continuación de la audiencia inicial, omitió formular argumento alguno para desacreditar a dicho testigo.

**f)** La contraparte omitió expresar argumento alguno para establecer que lo expuesto por la defensa fue manipulado.

**g)** Por lo que hacía al deber de lealtad que exigía el artículo 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ambas partes tenían la obligación de conducirse con rectitud, no sólo la Fiscalía, sino también el órgano de la defensa.

**h)** Los argumentos de la responsable no eran suficientes para restar credibilidad al dicho del testigo \*\*\*\*\* , ya que, contrario a lo argüido por el juzgador, se incorporó cumpliendo las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y reunía los requisitos de dato de prueba; pues la práctica de leer actas de entrevista, no era contraria a las reglas para desahogar datos de prueba.

**8)** Conoció del asunto el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y, en sesión de veintiséis de



febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, **confirmó** el fallo recurrido, en los términos siguientes:

I) Se calificaron de **fundados pero insuficientes** los agravios identificados en los incisos a), b), c) y g), bajo el argumento de que, como lo adujo su defensa, se aplicaron de manera inexacta las reglas relativas a la valoración de los datos de prueba establecidas en los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>9</sup>

II) Luego de reproducir el contenido de los artículos 259, 260, 261, 334, 337, 340, 341, 342, 344, 346 y 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales y de señalar lo que de ellos se desprendía, se dijo que la Primera Sala de la Suprema Corte había sostenido en diversos criterios que la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho introdujo un cambio en la materia penal, instaurando un nuevo sistema penal acusatorio y oral, que se regía por una serie de principios que le servían de guía y determinaban sus características, entre los que destacaba el principio de contradicción, consagrado en el artículo 6o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, que implicaba que las partes podían conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte.

<sup>9</sup> "Artículo 314. Incorporación de datos y medios de prueba en el plazo constitucional o su ampliación (Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"El imputado o su defensor podrán, durante el plazo constitucional o su ampliación, presentar los datos de prueba que consideren necesarios ante el Juez de Control.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Exclusivamente en el caso de delitos que ameriten la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa u otra personal, de conformidad con lo previsto en este código, el Juez de Control podrá admitir el desahogo de medios de prueba ofrecidos por el imputado o su defensor, cuando, al inicio de la audiencia o su continuación, justifiquen que ello resulta pertinente."

"Artículo 315. Continuación de la audiencia inicial

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"La continuación de la audiencia inicial comenzará con la presentación de los datos de prueba aportados por las partes o, en su caso, con el desahogo de los medios de prueba que hubiese ofrecido y justificado el imputado o su defensor en términos del artículo 314 de este código. Para tal efecto, se seguirán en lo conducente las reglas previstas para el desahogo de pruebas en la audiencia de debate de juicio oral. Desahogada la prueba, si la hubo, se le concederá la palabra en primer término al Ministerio Público, al asesor jurídico de la víctima y luego al imputado. Agotado el debate, el Juez resolverá sobre la vinculación o no del imputado a proceso.

"En casos de extrema complejidad, el Juez de Control podrá decretar un receso que no podrá exceder de dos horas, antes de resolver sobre la situación jurídica del imputado."



Principio que permitía el equilibrio entre las partes y conducía a un pleno análisis de la contienda, es decir, los actos de cada parte procesal estaban sujetos al control del otro, teniendo en ese aspecto igualdad procesal para sostener la imputación o la defensa, respectivamente; esto es, facultaba tanto al imputado y a su defensa como al Ministerio Público o a la víctima u ofendido del delito, a refutar cualquier prueba o manifestación de su contraparte, exponiendo al Juez o tribunal que conociera del proceso, sus consideraciones sobre la pertinencia, el desahogo o el alcance de lo propuesto.

De ahí que, sin desconocer la importancia de los demás principios, se estimó que el de contradicción sustentaba al nuevo proceso penal acusatorio, ya que todo proceso era una figura básicamente dialéctica (tesis y antítesis para arribar a una síntesis), y el sentido de la contradicción se refería precisamente a la posición antagónica que asumían las partes en general, respecto de la fijación de la litis, planteando sus respectivos argumentos y contraargumentos, por lo que era de suma importancia que ninguna de las partes gozara de mayores prerrogativas, pues era un tercero ajeno a los hechos, investido de la facultad jurisdiccional del Estado, quien debía escucharlos y, en su momento, dictar la sentencia que dirimiera la controversia.

III) Se destacó que si bien el tribunal responsable estimó que los datos de prueba consistentes en la entrevista al testigo \*\*\*\*\* y la inspección a la video-grabación que exhibió la testigo \*\*\*\*\*, no eran aptos para dar por válida la versión del imputado, en el sentido de que no portó el arma de fuego, ni ofreció dinero a sus captores; lo hizo sin tomar en cuenta que, de conformidad con el artículo 261 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>10</sup> no era necesario que se desahogaran ante el órgano jurisdiccional, para que fueran valorados de

<sup>10</sup> **Artículo 261.** Datos de prueba, medios de prueba y pruebas

"El dato de prueba es la referencia al contenido de un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado.

"Los medios o elementos de prueba son toda fuente de información que permite reconstruir los hechos, respetando las formalidades procedimentales previstas para cada uno de ellos.

"Se denomina prueba a todo conocimiento cierto o probable sobre un hecho, que ingresando al proceso como medio de prueba en una audiencia y desahogada bajo los principios de inmediación y contradicción, sirve al tribunal de enjuiciamiento como elemento de juicio para llegar a una conclusión cierta sobre los hechos materia de la acusación."



manera libre y lógica, conforme con los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues se trataba de decidir sobre la solicitud de un auto de vinculación a proceso y no de una audiencia de juicio para resolver en definitiva.

No obstante, como acertadamente lo consideró el tribunal responsable, con los datos de convicción en que el Juez de Control basó su determinación, y que fueron ofrecidos por la fiscalía, se infería razonablemente que se cometió un hecho que la ley señalaba como delito y existía la probabilidad de que el imputado participó en su comisión.

Enseguida, se transcribió, en su parte conducente, el auto de vinculación a proceso reclamado; y luego, se determinó que, para dictar esa resolución, únicamente se requería expresar el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establecieran que se había cometido un hecho que la ley señalaba como delito, y que existiera la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión; así, era evidente que los datos de investigación que ofreció la fiscalía, crearon convicción en el juzgador para tener por satisfechos esos elementos.

En apoyo, aplicó la jurisprudencia «1a./J. 35/2017 (10a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SATISFACER EL REQUISITO RELATIVO A QUE LA LEY SEÑALE EL HECHO IMPUTADO COMO DELITO, BASTA CON QUE EL JUEZ ENCUADRE LA CONDUCTA A LA NORMA PENAL, DE MANERA QUE PERMITA IDENTIFICAR LAS RAZONES QUE LO LLEVAN A DETERMINAR EL TIPO PENAL APLICABLE (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL)."<sup>11</sup>

<sup>11</sup> **Texto:** "Del artículo 19, párrafo primero, de la Constitución Federal, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de junio de 2008, se desprende que para dictar un auto de vinculación a proceso es necesario colmar determinados requisitos de forma y fondo. En cuanto a estos últimos es necesario que: 1) existan datos que establezcan que se ha cometido un hecho, 2) la ley señale como delito a ese hecho y 3) exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Ahora, el Texto Constitucional contiene los lineamientos que marcan la transición de un sistema de justicia penal mixto hacia otro de corte acusatorio, adversarial y oral, como lo revela la sustitución, en los requisitos aludidos, de las expresiones 'comprobar' por 'establecer' y 'cuerpo del delito' por 'hecho que la ley señala como delito', las cuales denotan un cambio



IV) De esta manera, se dijo que si bien resultaron fundados los motivos de disenso, eran insuficientes para revocar el fallo recurrido, pues a ningún fin práctico conducía otorgar la protección constitucional al quejoso, para que la autoridad responsable valorara en forma adecuada los datos de prueba que aportó su defensa, porque no arrojaban valor convictivo suficiente para desvirtuar el producido por el cúmulo de datos de prueba que allegó la fiscalía; por tanto, una vez reparada la violación destacada, la autoridad responsable tenía que resolver en sentido desfavorable a los intereses del quejoso.

Ello, porque de la entrevista que hizo la defensa al testigo \*\*\*\*\* se advirtió que no se precisó el día en que ocurrieron los hechos delictuosos que supuestamente le constaban.

---

de paradigma en la forma de administrar justicia en materia penal, pues acorde con las razones que el propio Poder Constituyente registró en el proceso legislativo, con la segunda expresión ya no se requiere de 'pruebas' ni se exige 'comprobar' que ocurrió un hecho ilícito, con lo cual se evita que en el plazo constitucional se adelante el juicio, esto es, ya no es permisible que en la etapa preliminar de la investigación se configuren pruebas por el Ministerio Público, por sí y ante sí –como sucede en el sistema mixto–, con lo cual se elimina el procedimiento unilateral de obtención de elementos probatorios y, consecuentemente, se fortalece el juicio, única etapa procesal en la que, con igualdad de condiciones, se realiza la producción probatoria de las partes y se demuestran los hechos objeto del proceso. De ahí que con la segunda expresión la norma constitucional ya no exija que el objeto de prueba recaiga sobre el denominado 'cuerpo del delito', entendido como la acreditación de los elementos objetivos, normativos y/o subjetivos de la descripción típica del delito correspondiente, dado que ese ejercicio, identificado como juicio de tipicidad, sólo es exigible para el dictado de una sentencia, pues es en esa etapa donde el Juez decide si el delito quedó o no acreditado. En ese sentido, para dictar un auto de vinculación a proceso y establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito, basta con que el Juez encuadre la conducta a la norma penal, que permita identificar, independientemente de la metodología que adopte, el tipo penal aplicable. Este nivel de exigencia es acorde con los efectos que genera dicha resolución, los cuales se traducen en la continuación de la investigación, en su fase judicializada, es decir, a partir de la cual interviene el Juez para controlar las actuaciones que pudieran derivar en la afectación de un derecho fundamental. Además, a diferencia del sistema tradicional, su emisión no condiciona la clasificación jurídica del delito, porque este elemento será determinado en el escrito de acusación, a partir de toda la información que derive de la investigación, no sólo de la fase inicial, sino también de la complementaria, ni equivale a un adelanto del juicio, porque los antecedentes de investigación y elementos de convicción que sirvieron para fundarlo, por regla general, no deben considerarse para el dictado de la sentencia, salvo las excepciones establecidas en la ley.»«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo I, agosto de 2017, página 360, con número de registro digital: 2014800»



Y de la inspección a la videograbación que exhibió la testigo \*\*\*\*\* , no se advertía la descripción de los rasgos fisionómicos de las personas que intervinieron en el video, a efecto de identificarlos, ni se especificó la fecha de su elaboración, sólo la relativa al segundo video que se exhibió.

Por tanto, se consideró que de la adecuada valoración que se hiciera de los datos de prueba que omitió la responsable, no resultarían aptos para demeritar la propuesta ministerial, a fin de que se siguieran investigando los hechos que la ley señalaba como delitos y la probabilidad del imputado en su comisión; por tanto, los motivos de disenso analizados eran insuficientes para conceder al quejoso la protección constitucional, pues luego de subsanada la violación destacada, la autoridad responsable, de cualquier manera, tendría que resolver en sentido adverso a los intereses del quejoso.

**V)** En relación con los motivos de agravio, relativos a que el testigo \*\*\*\*\* , no era de oídas, sino presencial de los hechos, y que se incorporó cumpliendo las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales; además de que reunió los requisitos legales atinentes, pues la práctica de leer actas de entrevista no era contraria a las reglas para desahogar datos de prueba, al grado que la fiscalía igualmente leyó las entrevistas que practicó a los primeros respondientes y se valoraron como indicio al momento de resolver la vinculación a proceso.

Se dijo que si bien la práctica de leer actas de entrevista no era contraria a las reglas para desahogar datos de pruebas; ese dato no se ofreció como una prueba testimonial, sino como una entrevista a dicho testigo; además, no resultaba suficiente para demeritar la propuesta ministerial para que se siguiera investigando el hecho que la ley señalaba como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, pues la fiscalía ofreció diversos datos de prueba que resultaban suficientes para dictar en contra del quejoso auto de vinculación por los hechos delictuosos de portación de arma de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y cohecho.

**VI)** Se calificó de infundado el agravio relativo a que el Ministerio Público fue omiso en hacer manifestación alguna respecto del testigo \*\*\*\*\* ; pues si bien del audio y video de la audiencia inicial de veintiuno de abril de dos mil dieciocho, y su continuación el veinte de julio siguiente, efectivamente se advertía que



en el debate la representación social no formuló manifestación alguna para rebatir la legalidad y el valor probatorio de ese testimonio, bajo el argumento de que fue de oídas y que no estaba identificado, además de que se incorporó en contravención a las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales y que pudo haber sido manipulado.

Sin embargo, ello no era suficiente para tener por válida la versión del imputado, pues dicho dato de prueba, frente a los que ofreció la Fiscalía y que tomó en cuenta el Juez de Control para dictar el auto de vinculación a proceso en contra del recurrente, permitían constatar que la propuesta ministerial tenía un grado de suposición razonable, pues de esos datos se advertía que probablemente sucedieron los hechos que planteó dicha institución.

**II) Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , relacionado con los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .**

1) El nueve de abril de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Control, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con residencia en Almoloya de Juárez, Altiplano, en el plazo constitucional ampliado que se solicitó en la causa penal \*\*\*\*\* , dictó auto de vinculación a proceso en contra de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por su probable responsabilidad en la comisión del hecho que la ley señalaba como delito de delincuencia organizada, con la finalidad de cometer ilícitos contra la salud.

2) En contra de esa determinación, los imputados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, el veintisiete de abril posterior, promovieron amparo indirecto.

Conoció del asunto el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, donde se registró con el número \*\*\*\*\* .

3) En escrito que se presentó el treinta de abril de dos mil dieciocho, ante la citada oficina de correspondencia, el imputado \*\*\*\*\* promovió amparo indirecto en contra del auto que lo vinculó a proceso.



Conoció igualmente del asunto el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, donde se registró con el número \*\*\*\*\*.

4) El imputado \*\*\*\*\*, en escrito que se presentó ante la citada oficina de correspondencia, el dos de mayo subsecuente, promovió igualmente amparo indirecto, del que también conoció el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, donde se registró con el número \*\*\*\*\*.

5) En auto de quince de mayo de dos mil dieciocho, se decretó oficiosamente la acumulación de los amparos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, al expediente \*\*\*\*\*; y en audiencia constitucional de veinte de junio siguiente, se dictó sentencia que se engrosó el veintinueve posterior, en la que se negó a los quejosos el amparo que solicitaron. Ello, en los términos siguientes:

- En los artículos 19 constitucional y 316 y 317 del Código Nacional de Procedimientos Penales se establecen los requisitos de forma y fondo que debían cumplirse para calificar de legal un auto de vinculación a proceso.

- Del contenido de las videograbaciones que conformaban la carpeta administrativa de origen, y que remitió la autoridad responsable, se advirtió que en el dictado del auto de vinculación a proceso se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento, contrario a lo que sostuvieron los quejosos, pues se cumplieron los requisitos previstos en las fracciones I y II del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>12</sup> y, por tanto, no se vulneraron los derechos reconocidos en el artículo 14 constitucional.

- De la reproducción a la videograbación del acto reclamado se advirtió que los imputados estuvieron asesorados en todo momento por sus defensores particulares, a quienes designaron en presencia del Juez de Control; por tanto, tampoco se trastocó el derecho a una defensa adecuada, estatuido en el artículo 20 constitucional.

<sup>12</sup> "Artículo 316 ...

"I. Se haya formulado la imputación;

"II. Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar."



- El acto reclamado estaba debidamente fundado y motivado, lo que era conforme a los derechos de seguridad y legalidad jurídicas, impuestos en el artículo 16 constitucional.

- Se relacionaron los datos de prueba que tomó en cuenta el Juez de Control, para establecer el requisito de fondo previsto en la fracción III del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y se estimó que se valoraron de manera libre y lógica, para concluir que existieron indicios razonables y suficientes para acreditar que se cometió un hecho que probablemente encuadraba en el delito de delincuencia organizada.

- Se destacó que, a partir de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio, adversarial y oral, para dictar un auto de vinculación no se exigía una valoración compleja y exhaustiva de los datos de prueba, pues en ese estadio procesal no debía acreditarse de manera fehaciente el delito que se investigaba ni la plena responsabilidad del imputado; sino únicamente justificar la existencia de un hecho que la ley señalaba como delito y la probabilidad de la participación del imputado, porque el auto de plazo constitucional se constreñía a determinar el inicio de una investigación complementaria o formalizada y a fijar la litis del eventual juicio.

- No era factible someter un dato de prueba a un estándar elevado de ponderación, porque ello sería en detrimento de la propia defensa y se vulneraría el principio de presunción de inocencia, aunado a que se desnaturalizaría el nuevo sistema de justicia penal, pues de ser así, en esa etapa procedimental, prácticamente se estaría anticipando una sentencia de condena. Así, la resolución sobre la vinculación o no del imputado, debía basarse exclusivamente en el estudio laxo, pero suficiente de los datos en que se sustentó la imputación, así como en la razonabilidad de los argumentos expuestos por la representación social, que debían resultar suficientes para justificar que el imputado fuera presentado ante el Juez de Control.

- Por tanto, el Juez responsable sólo debía verificar que se cumplieran los requisitos previstos en los artículos 19 constitucional y 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Se invocó al respecto la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN



A PROCESO. PARA SATISFACER EL REQUISITO RELATIVO A QUE LA LEY SEÑALE EL HECHO IMPUTADO COMO DELITO, BASTA CON QUE EL JUEZ ENCUADRE LA CONDUCTA A LA NORMA PENAL, DE MANERA QUE PERMITA IDENTIFICAR LAS RAZONES QUE LO LLEVAN A DETERMINAR EL TIPO PENAL APLICABLE (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL)."

- Así, se compartió el criterio del Juez responsable, al considerar que los datos de prueba expuestos por el Ministerio Público en la audiencia inicial, eran idóneos y pertinentes para establecer la existencia del hecho que la ley tipificaba como el delito de delincuencia organizada; ello, porque la existencia de una organización de hecho, se tuvo por acreditada de manera fundada y motivada con diversos datos de prueba que se reseñaron.

- Sin que fuera necesario que el Juez penal acreditara plenamente los eventos permanentes o reiterados de la empresa criminal, con la finalidad de cometer delitos contra la salud, como incorrectamente lo sostuvieron los quejosos, pues para la emisión del auto de vinculación, no era necesaria la demostración plena de los elementos del delito; bastaba con encuadrar la conducta en la norma penal, de manera que permitiera identificar las razones que lo llevaron a determinar el tipo penal aplicable; como lo hizo el resolutor de instancia.

- Asimismo, de manera fundada y motivada, se tuvo por actualizada la conducta que la fiscalía le atribuyó a los quejosos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, prevista en el artículo 2 Ter de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

- El Juez responsable, de manera fundada y motivada, encuadró la conducta a la norma penal, por lo que no asistió razón a los quejosos, al aseverar que los datos de prueba eran insuficientes para sustentar el auto de vinculación; por el contrario, el arsenal probatorio, se entrelaza debidamente para acreditar el tipo básico de delincuencia organizada, que se imputó a \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, pues resultó idóneo y pertinente para demostrar, en grado de probabilidad, la existencia de una organización de hecho con fines ilícitos.

Del análisis de las videograbaciones del acto reclamado no se advirtió que alguno de los datos de prueba valorados por el Juez de Control hubiera sido obtenido de manera ilícita, como infundadamente aseveraron los quejosos.



- En oposición a lo que aquéllos argumentaron, en términos del artículo 276 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no había necesidad de contar con autorización judicial para obtener el contenido de las conversaciones que tuvieron \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , a través de mensajería instantánea.

- No se desatendió al hecho de que los testigos \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , se retractaron de sus declaraciones ministeriales ante el Juez de Control, aduciendo que fueron sujetos de tortura y malos tratos por los agentes policiales.

Sin embargo, se consideró que el Juez responsable, de manera fundada y motivada, resolvió que las retractaciones carecían de datos sólidos que les dieran sustento; esto es, que permitieran reconocer que obedecía a la verdad de lo acontecido, pues con aserto se determinó que no había ningún tipo de dato objetivo que permitiera concluir que los testigos fueron coaccionados para declarar de la manera en que lo hicieron.

Además, el Juez responsable, después de valorar de manera libre y lógica esos depositados, advirtió contradicciones en su dicho, que lo llevaron a no tomar en cuenta sus retractaciones, sino lo que manifestaron ante la autoridad ministerial, máxime que sus primeras declaraciones no eran aisladas, sino que se encontraban corroboradas con el arsenal probatorio que expuso la representación social.

- Se resaltó que en el sistema de justicia penal tradicional existía un régimen de valoración de la prueba previamente tasado por el legislador, en el que se establecía el valor que el órgano jurisdiccional debía asignarle a cada uno de los medios de prueba; pero en el sistema procesal penal acusatorio y adversarial, imperaba un esquema de libre valoración de los medios de convicción aportados por las partes en la litis, que facilitaba la obtención de un óptimo resultado en la apreciación del juzgador, a través del principio de inmediación, que se erigía como uno de los pilares centrales para el correcto funcionamiento del modelo.

- Así, contrario a lo que señalaron los quejosos, el Juez responsable no valoró los depositados ministeriales de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , como pruebas testimoniales, ni como documentales; sino que, en términos del



artículo 259 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>13</sup> se apreciaron de manera libre y lógica, para demostrar la conducta delictiva que se imputó a los quejosos.

Por ello, con base en el sistema de libre valoración de la prueba, el Juez responsable, de manera fundada y motivada, determinó que debían prevalecer las declaraciones ministeriales de dichos atestes, sobre las entrevistas que se realizaron en presencia del propio juzgador.

- Se calificaron de infundados los conceptos de violación, en que los quejosos alegaron que las primeras declaraciones de los testigos se obtuvieron con violación de derechos fundamentales, pues si bien era cierto que en una segunda oportunidad adujeron que fueron víctimas de tortura para que declararan en el sentido que lo hicieron, sus manifestaciones, hasta ese momento procesal, eran insuficientes para restar eficacia a las declaraciones ministeriales que emitieron en diversas averiguaciones previas, pues como lo sostuvo el Juez responsable, en la audiencia inicial no se expuso ningún dato de prueba que pudiera administrarse legalmente para sostener la versión novedosa.

Ello, porque el Juez de Control, al resolver la situación jurídica de los quejosos, no contaba con elementos suficientes que le permitieran esclarecer la existencia o no de actos de tortura y malos tratos que se alegaron, porque si bien refirieron que no estaban de acuerdo con sus declaraciones ministeriales, el juzgador no contaba con dictámenes médicos que cumplieran los lineamientos que establecía el Protocolo de Estambul, imprescindibles para demostrar los actos de tortura que alegaron los testigos de hechos.

Protocolo que constituía un parámetro que permitía hacer reflexiones sobre el tema de la tortura y malos tratos, y no se podía atender únicamente a certi-

<sup>13</sup> **Artículo 259.** Generalidades

"Cualquier hecho puede ser probado por cualquier medio, siempre y cuando sea lícito.

"Las pruebas serán valoradas por el órgano jurisdiccional de manera libre y lógica.

"Los antecedentes de la investigación recabados con anterioridad al juicio carecen de valor probatorio para fundar la sentencia definitiva, salvo las excepciones expresas previstas por este código y en la legislación aplicable.

"Para efectos del dictado de la sentencia definitiva, sólo serán valoradas aquellas pruebas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio, salvo las excepciones previstas en este código."



ficados médicos para verificar la correspondencia de lesiones con el tipo de tortura o malos tratos alegados, porque no eran idóneos para ese fin, ya que en algunos aspectos las presuntas víctimas alegaron tortura psicológica.

En efecto, conforme a la interpretación constitucional que hizo la Primera Sala en relación con la tortura, se precisó que la investigación sobre la misma debía ser imparcial, lo que implicaba que los certificados o informes médicos que se emitieran en torno a su investigación, no podían quedar a cargo de personas que dependieran de la institución que detuvo a los indiciados, ni aquella ante quien quedaron a disposición para efectos de ser investigados, pues no se garantizaba el cumplimiento del principio de imparcialidad total que se requería en ese tipo de asuntos.

De ahí la importancia de que, previo a realizar cualquier pronunciamiento tendente a desestimar alegatos de tortura, se realizara con el mayor escrutinio posible la verificación de los datos que permitieran establecer la existencia o inexistencia de ese tipo de actos y su repercusión en el proceso, además de ordenar su investigación imparcial como delito autónomo.

Así, cuando los órganos jurisdiccionales tenían conocimiento de la manifestación de una persona que afirmaba haber sufrido tortura o cuando tenían información que les permitiera inferir la posible existencia de la misma, debían, por un lado, determinar la forma en que dicha violación de derechos humanos pudo impactar en el proceso de la persona torturada y, por otro lado, dar vista a la autoridad ministerial para que investigara el delito.

A lo anterior, de conformidad con los estándares internacionales en la materia, la tortura podía ser física y/o psicológica; por ello, el Protocolo de Estambul establecía que dependiendo del tipo de tortura, la exploración física de la víctima no necesariamente permitía determinar la tortura que se utilizó, por lo que deberían hacerse otro tipo de exámenes con base en el propio protocolo.

Así, al no contar con todo el material probatorio necesario para pronunciarse sobre la existencia de la tortura, la valoración de las declaraciones ministeriales de los testigos no les irrogaba agravio y sería durante la secuela procesal que, en su caso, la defensa podía acreditar o no la ilicitud de los testimonios de referencia.



Por tanto, sería durante la etapa de investigación complementaria cuando, en todo caso, se podían obtener los dictámenes periciales respectivos, para determinar si efectivamente existieron los actos de maltrato o no, y estar en condiciones de fijar el impacto dentro del proceso instruido en su contra.

Sin que se estimara necesario dar vista al Ministerio Público de la Federación adscrito al órgano jurisdiccional, con la manifestación de los quejosos.

- Se declararon infundados los conceptos de violación en los que los quejosos manifestaron que las citadas declaraciones eran ilícitas, porque los atestes no contaron con asesoría jurídica al momento de rendir sus testimonios.

- Contrario a lo que refirieron los quejosos, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio dictó su resolución de forma oral.

- Se estimó correcta la forma en que el Juez responsable valoró la entrevista que se practicó al testigo \*\*\*\*\* , el cinco de abril de dos mil dieciocho, por la defensa particular de los imputados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; así como la denuncia que presentó el propio \*\*\*\*\* , ante el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la que manifestó que fue coaccionado para rendir su declaración ministerial de quince de agosto de dos mil diecisiete.

- Se estimó acertado que el Juez responsable tuviera por acreditada la probable participación de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en el delito que se les imputó, con diversos datos de prueba.

- Respecto de lo manifestado por el quejoso \*\*\*\*\* , se precisó que el resolutor sí tomó en cuenta los argumentos expuestos por su defensa en la continuación de la audiencia inicial; y se determinó que eran insuficientes para desvirtuar la imputación que formuló en su contra la representación social.

- Se estimó acertada la determinación del Juez responsable, al indicar que la forma de participación de los quejosos fue en grado de autores materiales.

- Contrario a lo que manifestaron los quejosos, los datos de prueba que consideró el Juez responsable eran idóneos, pertinentes y suficientes en su con-



junto, para demostrar, en grado de probabilidad, que participaron en la comisión del hecho delictivo.

- Por tanto, se concluyó que en la resolución reclamada se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento para vincular a proceso a los quejosos, por su probable participación en la comisión del hecho que la ley señalaba como delito de delincuencia organizada, ya que se acataron los extremos legales y constitucionales de forma y fondo que toda resolución de ese tipo debía contener; pues el Juez responsable expresó los preceptos legales y las razones particulares que tomó en consideración para vincular a proceso a los quejosos y, por ende, se estimó que el fallo impugnado estaba debidamente fundado y motivado.

- No se advirtió violación al debido proceso por la comparecencia "mágica" del testigo \*\*\*\*\*, ya que aun cuando en la carpeta de origen no existía algún citatorio girado a su persona, ello no tornaba ilegal su presencia ni su depósito; pues una vez que el Ministerio Público tenía conocimiento de algún hecho constitutivo de delito, estaba obligado a llevar a cabo su investigación de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial.

- Contrario a lo que argumentaron los quejosos, la fiscalía expuso al Juez de Control las razones, motivos y circunstancias que a su consideración justificaban vincular a proceso a los imputados, así como los datos de prueba que sustentaban su criterio; por tanto, se estimó que no se suplió la actuación del Ministerio Público.

- Para incorporar las actuaciones que se practicaron en la averiguación previa dentro de un sistema penal mixto, como material idóneo que configurara datos de prueba y, con ese carácter, integrar la carpeta de investigación en la fase de investigación desformalizada del sistema procesal penal acusatorio y oral, no producía más consecuencia que la elevación del estándar de certeza para demostrar la probabilidad de la comisión del hecho y la participación del imputado en el mismo y, por tanto, de razonabilidad para llevarlo ante el Juez de Control.

De esta manera, si las actuaciones de la averiguación previa podían integrar la carpeta de investigación prevista para el sistema procesal penal acu-



satorio, no era necesario que el Juez de Control convalidara, formalmente, los datos de prueba expuestos por la fiscalía, que tenían relación con diversas indagatorias, instruidas en contra de personas distintas a los quejosos; porque la legalidad de su obtención fue previamente verificada por el juzgador, como se apreciaba con la reproducción de la videograbación del acto reclamado. Se invocó como aplicable la tesis «1a. CCLXX/2014 (10a.)», de título y subtítulo: "PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. LAS ACTUACIONES PRACTICADAS EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA PUEDEN CONSTITUIR MATERIAL IDÓNEO PARA CONFIGURAR DATOS DE PRUEBA QUE INTEGREN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN."

• Por último, se pronunció respecto de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, que reclamó el quejoso \*\*\*\*\* , la que se estimó fue legal.

6) Inconformes con esa resolución, los quejosos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* interpusieron recurso de revisión, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\* , y en sesión de diez de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, se confirmó la resolución impugnada, en los términos siguientes:

I) Contrario a lo que afirmaron los recurrentes, en el sentido de que se transgredieron las reglas del procedimiento; como lo señaló la Juez de Distrito, no se vulneraron los derechos fundamentales contenidos en el artículo 19 constitucional, ya que de la revisión de los discos versátiles digitales, que se enviaron como sustento de la determinación controvertida, se advirtió que se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento, al dictar el acto reclamado, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; ello, porque se cumplieron los requisitos previstos en las fracciones I y II del artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales; y, en consecuencia, no se vulneraron los derechos constitucionales reconocidos en el artículo 14 de la Constitución Federal.

II) De la reproducción de la videograbación en la que constaba el acto reclamado se advirtió que los imputados, entre otros, estuvieron asesorados en todo momento por sus defensores particulares, a quienes designaron en presencia del Juez de Control; por tanto, tampoco se trastocó el derecho a una defensa adecuada estatuido en el artículo 20 constitucional.



III) Se consideró que, como lo estimó el Juez de Distrito, de la resolución de nueve de abril de dos mil dieciocho, en la que se vinculó a proceso, entre otros, a los revisionistas, las pruebas que se allegaron al sumario eran suficientes para tener por acreditado, entre otros, el delito de delincuencia organizada.

Ello, porque el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada disponía que cuando tres o más personas se organizaran de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que tuvieran por finalidad o resultado cometer delitos contra la salud, serían sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.

En relación a esa disposición, el artículo 2o. Ter del mismo ordenamiento legal establecía que también se sancionaría a quien, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de una organización criminal, participara intencional y activamente en sus actividades ilícitas u otras de distinta naturaleza, cuando conociera que con su participación contribuía al logro de la finalidad delictiva.

Así, como legalmente lo estableció la Juez de amparo, con base en ello, la autoridad responsable estimó que para encuadrar la conducta, entre otros, de los recurrentes, en las normas penales descritas, debía acreditarse: (i) Establecer una organización de hecho. (ii) Que tres o más personas realizaran conductas que tuvieran el propósito de ejecutar delitos contra la salud, al margen de que ese delito se hubiera cometido o no. (iii) Que la realización de esas conductas fuera en forma permanente o reiterada. (iv) Que, en el caso, los imputados supieran de la finalidad y actividad delictiva general de la organización criminal y aun así hubieran participado intencional y activamente en dichas actividades para contribuir en ellas.

Para demostrar lo anterior, en la resolución reclamada se tomaron en consideración los datos de prueba que se reseñaron; y la Juez de amparo, de forma legal, estableció que con los mismos, que el Juez de Control valoró de manera libre y lógica, para concluir de manera fundada y motivada, que existían indicios razonables y suficientes para acreditar que se cometió un hecho que probablemente pudiera encuadrar en el delito de delincuencia organizada, pues dichos datos de prueba permitieron al juzgador responsable concluir, razonadamente:



Al menos desde el dos mil cinco, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\*, entre otras personas, desplegaron en forma permanente y reiterada conductas ilícitas que tenían como finalidad cometer delitos contra la salud, estableciendo funciones de dirección, supervisión, identificación de mandos jerárquicos, división de tareas y reparto de roles, para realizar tales conductas, las cuales presumiblemente realizaron en el Estado de Quintana Roo; siendo que \*\*\*\*\*, fue identificada como la persona que vendía toda la droga en Cancún, Playa del Carmen y Bonfil, ayudándose, entre otras personas, de su hijo \*\*\*\*\*, quien presumiblemente era el encargado de los despliegues operativos y controlaba a todos los vendedores de droga; mientras que \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\*, constituían parte del brazo operativo de la organización, bajo el esquema de protección institucional, ya que en su calidad de policías federales en activo se abstendrían de interferir con las actividades del conglomerado, además de proporcionar todo tipo de información obtenida de las investigaciones por la venta de droga en Cancún, así como investigar y reportar a la organización todo lo relacionado con los grupos antagónicos; todo ello, a cambio de una remuneración semanal en su favor.

Al respecto, se dijo que en la sentencia recurrida, legalmente se destacó que, a partir de la implementación del sistema de justicia penal de corte acusatorio, adversarial y oral, para dictar un auto de vinculación, no se exigía una valoración compleja y exhaustiva de los datos de prueba, pues en dicho estadio procesal no debía acreditarse de manera fehaciente el delito que se investigaba ni la plena responsabilidad del imputado; sino únicamente justificar la existencia de "un hecho que la ley señale como delito" y la "probabilidad del imputado en su participación", dado que el auto de término constitucional se constreñía a determinar el inicio de una investigación complementaria, formalizada y a fijar la litis del eventual juicio.

Ello, porque el cambio de la figura del auto de formal prisión por el auto de vinculación a proceso no tuvo su origen como una simple cuestión de terminología o de semántica, sino que implicó modificar el estándar probatorio para pronunciar el auto de término constitucional, a fin de establecer un parámetro de prueba menos exigente y más razonable para dar comienzo a la fase de investigación formalizada; motivo por el cual, no era factible someter un dato de prueba a un estándar elevado de ponderación, ya que ello sería en detrimento de la propia defensa y vulneraría el principio de presunción de inocencia,



aunado a que se desnaturalizaría el nuevo sistema de justicia penal, pues de ser así, en esa etapa procedimental, prácticamente se estaría anticipando una sentencia condenatoria; de ahí que la resolución sobre la vinculación o no del imputado debía basarse exclusivamente en el estudio laxo, pero suficiente, de los datos en que se sustentaba la imputación, así como en la razonabilidad de los argumentos expuestos por la representación social, que debían resultar suficientes para justificar que el imputado fuera presentado ante el Juez de Control.

Por tanto, el Juez responsable únicamente debía verificar que se cumplieran los requisitos previstos en los artículos 19 constitucional y 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Citó en apoyo la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SATISFACER EL REQUISITO RELATIVO A QUE LA LEY SEÑALE EL HECHO IMPUTADO COMO DELITO, BASTA CON QUE EL JUEZ ENCUADRE LA CONDUCTA A LA NORMA PENAL, DE MANERA QUE PERMITA IDENTIFICAR LAS RAZONES QUE LO LLEVAN A DETERMINAR EL TIPO PENAL APLICABLE (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL)."

En esa tesitura, de forma legal, la Juez de amparo estableció que compartía el criterio del Juez responsable, al considerar que los datos de prueba expuestos por el Ministerio Público en la audiencia inicial eran idóneos y pertinentes para establecer la existencia del hecho que la ley tipificaba como delito de delincuencia organizada; en tanto que la existencia de una organización de hecho se tuvo por acreditada de manera fundada y motivada con diversos datos de prueba, de los que se expusieron las consideraciones torales de cada uno de ellos.

**IV)** En otro orden de ideas, al emprender el análisis relativo a la acreditación de la probable participación de los recurrentes, en el delito en estudio, la autoridad recurrida legalmente consideró que resultó apegado a derecho que el Juez responsable la tuviera por acreditada con los mismos datos de prueba.

Al respecto, los recurrentes, en sus agravios, expresaron que su probable intervención incorrectamente se tuvo por acreditada, esencialmente, con los depositados de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .



No obstante, de la lectura de la sentencia recurrida se observó que resultaba legal la determinación de la Juez de amparo, al tener por acreditada la probable participación de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en el delito que se les imputó, con los datos de prueba que al respecto se expusieron, ya que legalmente consideró que de éstos se advertía que al menos desde el dos mil cinco, \*\*\*\*\* tuvo el control de la venta de narcóticos en la zona de Cancún, Playa del Carmen y el Ejido de Bonfil, apoyada de su hijo \*\*\*\*\* , quien fue señalado como el brazo derecho de aquélla, pues era el encargado de los despliegues operativos de la organización y controlaba a todos los vendedores de droga en Bonfil; mientras que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* decidieron pertenecer al conglomerado, desde dos mil dieciséis, absteniéndose de realizar actos de investigación en contra de la organización, y brindándole información sobre los operativos que se realizaban en contra de los cárteles opositores; conducta con la que lesionaron el bien jurídico tutelado, consistente en la seguridad pública; es decir, que los imputados se adhirieron a una organización de hecho, para realizar conductas en forma permanente y reiterada, con la finalidad de cometer delitos contra la salud, estableciendo funciones de dirección, supervisión, identificación de mandos jerárquicos, división de tareas y reparto de roles, las cuales presumiblemente realizaron en el Estado de Quintana Roo.

Al respecto, la Juez de amparo estableció que, en efecto, el Juez del conocimiento determinó que en la participación de \*\*\*\*\* realizó funciones de administración, dirección o supervisión, ya que fue identificada por diversos testigos como la lideresa del grupo, en el sentido de que toda la droga que se vendía en Cancún, Playa del Carmen y Bonfil era de su propiedad; además, tenía la capacidad y libre decisión de entablar o romper relaciones con cualquiera; y fue identificada como la persona que coordinaba los pagos de los integrantes del conglomerado.

Asimismo, la Juez de amparo adujo que el Juez responsable también puntualizó que \*\*\*\*\* era el brazo derecho de \*\*\*\*\* , ya que era el encargado de los despliegues operativos de la organización y controlaba a todos los vendedores de droga en Bonfil.

Por su parte, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* constituían un brazo operativo de la célula delictiva, bajo el esquema de protección institucional, pues en su calidad de policías federales en activo se abstenían de interferir con las actividades del



conglomerado, además de proporcionar todo tipo de información obtenida de las investigaciones por la venta de droga en Cancún, así como investigar y reportar a la organización todo lo relacionado con los grupos antagónicos; ello, a cambio de una remuneración semanal en su favor.

Al respecto, la Juez de amparo estableció que compartía los razonamientos del Juez responsable, pues con base en los elementos de prueba, concluyeron que existían indicios razonables para establecer que los imputados intervinieron en el delito de delincuencia organizada, con la finalidad de cometer ilícitos contra la salud, ya que le permitieron advertir su identidad y las tareas que cada uno de ellos desplegaba para conseguir los fines que perseguía el conglomerado delictivo.

**V)** Asimismo, la Juez de amparo precisó que no resultaba necesario acreditar plenamente la pertenencia de los quejosos a la organización criminal, porque contrario a lo que se exponía en las demandas de amparo, el Juez responsable sí indicó los actos concretos que cada uno de ellos realizó, conforme a los fines de la organización delictiva y a los datos de prueba con los que se soportó y motivó su determinación, sin que la misma se sustentara en meras conjeturas sin sentido, sino en los razonamientos del Juez que se encontraban debidamente corroborados con los datos de prueba que, al respecto, se reseñaron.

Por lo anterior, se dijo que no asistía razón a los quejosos, al referir que el Juez responsable fue omiso en establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su participación.

**VI)** También se precisó que, aunque del contenido de los datos de prueba expuestos por la fiscalía no se apreciaba el día y hora exactos en que \*\*\*\*\* se reunió con sus compañeros \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, en marzo de dos mil dieciséis, ni cuántas veces recibió dinero por parte de \*\*\*\*\*; ello no tornaba ilegal el auto de vinculación dictado en su contra, porque el Juez responsable, de manera fundada y motivada, estimó que con el material probatorio descrito y valorado se lograban establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que aconteció la conducta delictiva de delincuencia organizada, con la finalidad de cometer ilícitos contra la salud; habida cuenta que se trataba de un delito permanente que el activo prolongaba voluntariamente en el tiempo, por lo



que cada uno de sus momentos era igualmente violatorio de la norma jurídica; siendo que lo que se pretendía evidenciar era que el hecho delictuoso no se cometió ni se consumó en la reunión que probablemente tuvieron \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en marzo de dos mil dieciséis, en la que decidieron participar con el conglomerado liderado por \*\*\*\*\*; de ahí que aun cuando la fiscalía no hubiera precisado el día de ese evento, ello no significaba que el juzgador de origen hubiera suplido la deficiencia de la investigación, o que hubiera actuado de forma parcial en perjuicio de los imputados, ya que en el acto reclamado se precisó con toda claridad, que al menos desde dos mil cinco, \*\*\*\*\* tuvo el control de la venta de narcóticos en la zona de Cancún, Playa del Carmen y el Ejido de Bonfil, apoyada por su hijo, quien fue señalado como su brazo derecho, pues era el encargado de los despliegues operativos de la organización y controlaba a todos los vendedores de droga en Bonfil; mientras que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* decidieron pertenecer al conglomerado desde dos mil dieciséis, y se abstuvieron de realizar actos de investigación en contra de la organización, y de brindarle información sobre los operativos que se realizaban en contra de los cárteles opositores; conducta con la que lesionaron el bien jurídico tutelado, consistente en la seguridad pública.

**VII)** Sin que pudiera considerarse que tal circunstancia hubiera impedido a los quejosos desplegar una adecuada defensa, pues ese hecho no les prohibió contar con la asesoría jurídica que estimaron conducente para llevar a cabo su defensa, ni les impidió ofrecer los medios de convicción de descargo para intentar desvirtuar la imputación en su contra, ni presentar alegaciones para sostener su versión de los hechos.

**VIII)** Asimismo, la Juez de amparo legalmente añadió que la pertenencia al conglomerado por parte de los recurrentes quedó demostrada con la suma de indicios que derivaron de todos los datos de prueba expuestos por la fiscalía en la audiencia inicial, mismos que fueron valorados correctamente de manera libre y lógica por la autoridad responsable.

Así, la Juez de amparo agregó que los medios de convicción que permitieron al Juez responsable concluir que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , junto con otro de sus compañeros de la Policía Federal, formaban parte del brazo operativo del conglomerado de \*\*\*\*\* , bajo el esquema de protección institucional, fue acer-



tado, porque los datos de la investigación realizada por el órgano persecutor de los delitos se robustecieron entre sí.

**IX)** La Juez de amparo, de forma legal, destacó que el sentido de la resolución reclamada no dependía del número de pruebas aportadas por el Ministerio Público, sino de la idoneidad de los medios de convicción para demostrar el hecho delictuoso expuesto por la fiscalía; lo que quería decir que la vinculación a proceso de un individuo podía, incluso sostenerse con un único dato de prueba en su contra, siempre y cuando fuera idóneo, pertinente y suficiente para mantener la teoría del caso exteriorizada por la representación social; no obstante, en la especie, existían diversos datos de prueba que se encontraban robustecidos entre sí y, por ende, el hecho que se atribuía a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , era objetivo, razonable y suficiente, para sujetarlos a una investigación formalizada en su contra.

**X)** Sin que se estimara necesario, como sostuvieron los recurrentes, contar con datos de prueba que de manera fehaciente acreditaran su participación; ya que no se debía perder de vista que para emitir un auto de vinculación a proceso, no se exigía la demostración plena del ilícito que se atribuía a los imputados, sino que bastaba con justificar la existencia de "un hecho que la ley señale como delito"; pues de lo contrario, sería actuar en detrimento de la propia defensa, vulnerando el principio de presunción de inocencia, con el riesgo de anticipar una sentencia condenatoria.

Por el contrario, se consideró que los datos de prueba enunciados por la representación social eran idóneos y pertinentes para vincular a proceso a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

Por tanto, se dijo que los datos de prueba se engarzaron y valoraron de manera libre y lógica por el Juez de Control, lo que le permitió concluir a la Juez de amparo que resultó legal la determinación de que los revisionistas eran parte de la organización criminal.

**XI)** También se calificó de legal la consideración de la Juez de amparo, inherente a estimar acertada la determinación del Juez responsable, al indicar que la forma de participación de los recurrentes, lo fue en grado de autores



materiales, en términos del artículo 13, fracción II, del Código Penal Federal. Se citó en apoyo la jurisprudencia «1a./J. 50/2015 (10a.)», emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA INTERVENCIÓN DE LOS SUJETOS ACTIVOS DEL DELITO, SE ACTUALIZA A TÍTULO DE AUTORÍA DIRECTA Y MATERIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL."

Así, de forma legal se determinó que hasta ese momento, debía considerarse que los imputados probablemente intervinieron en la conducta delictiva que se les reprochó, en tanto que \*\*\*\*\* fue señalada como la lideresa de la organización criminal; \*\*\*\*\*, como su brazo derecho; \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, como algunos de los elementos policiacos encargados de brindarles ayuda institucional, con la finalidad de que la organización delictiva consiguiera sus fines; es decir, cometer delitos contra la salud.

En ese contexto, los datos de prueba expuestos por la fiscalía demostraban el grado de culpabilidad de los quejosos, como autores materiales del ilícito, como acertadamente lo estableció el Juez responsable.

**XII)** La Juez de amparo, de forma legal, precisó que la conducta desplegada por los activos, correctamente fue calificada por el Juez responsable como dolosa, conforme a la descripción legal contenida en el artículo 9o., párrafo primero, del Código Penal Federal.

Asimismo, de manera fundada y motivada, se determinó que la conducta no estaba amparada por alguna causa de justificación que excluyera la antijuridicidad del hecho que se les atribuyó, pues de los datos de prueba no se evidenciaba que los imputados padecieran alguna causa de inimputabilidad que les impidiera conocer lo antijurídico de su actuar; o que las conductas que realizaron fueran atípicas, como infundadamente lo sostuvieron los revisionistas.

**XIII)** En esa tesitura, la Juez de amparo destacó que, contrario a lo que manifestaron los quejosos, los datos de prueba considerados por el Juez responsable eran idóneos, pertinentes y en su conjunto suficientes para demostrar, al menos en grado de probabilidad, que participaron en la comisión del hecho delictivo que se investigaba en la causa penal \*\*\*\*\*.



**XIV)** Se estimó legal la consideración de la Juez de amparo, en la que concluyó que en la resolución reclamada se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento para vincular a proceso a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, entre otros, por su probable participación en la comisión del hecho que la ley señalaba como delito de delincuencia organizada, pues se acataron los extremos legales y constitucionales de forma y fondo que toda resolución de ese tipo debía contener, porque el Juez responsable expresó los preceptos legales y las razones particulares que tomó en consideración para vincular a proceso a los quejosos; por ende, el Tribunal Colegiado también estimó que resultaba legal la resolución recurrida, en la que se determinó que el fallo impugnado estaba debidamente fundado y motivado, por lo que no transgredía derechos fundamentales de los revisionistas.

**XV)** Se destacó que la Juez de amparo consideró que no se advertía alguna disposición jurídica que pudiera interpretarse en beneficio, ni se advertía que se hubiera privado a los recurrentes de su derecho de acceso a la justicia; por tanto, no se apreciaba alguna transgresión a esos derechos fundamentales.

De esta manera, era legal la determinación de la Juez de amparo, pues en oposición a lo que argumentaron los quejosos, la fiscalía expuso al Juez responsable las razones, motivos y circunstancias que, a su consideración, justificaban vincular a proceso a los imputados, así como los datos de prueba que sustentaban su criterio; por tanto, la Juez de amparo estimó que en la resolución recurrida no se suplió la actuación del Ministerio Público.

**XVI)** De igual forma, se consideraron infundados los motivos de agravio en los que los recurrentes alegaron violación a los principios de presunción de inocencia e *in dubio pro reo*; ello, porque el sujetar a una persona a un proceso penal, con la finalidad de determinar la responsabilidad penal correspondiente, no transgredía dichos principios constitucionales, aun en la hipótesis de que, con motivo de su emisión, también se impusiera la medida cautelar de prisión preventiva; pues, en ese caso, la privación temporal de la libertad deambulatoria debía ser considerada como una de aquellas restricciones expresas contenidas en el propio Texto Constitucional. Ello, conforme con la tesis «1a. CXXV/2012 (10a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA."



**XVII)** Finalmente, se señaló que el Juez responsable y la Juez de amparo se decantaron en el sentido de que la estructura del sistema procesal acusatorio mexicano, para la emisión de la vinculación a proceso, reducía el estándar probatorio exigido; ello, al margen de que en esa fase se advirtiera la posible presencia de datos de prueba de validez discutible o puesta en entredicho por los argumentos y acciones de la defensa en el periodo de término constitucional ampliado.

Lo que resultaba insuficiente para desvanecer la eficacia de los datos de prueba esgrimidos por el órgano persecutor, que bajo los principios de buena fe y orden público en el ejercicio responsable de la investigación y persecución de los delitos, le asignaba la Constitución, en aras de evitar la impunidad y garantizar el Estado de derecho, ya que precisamente esa posible divergencia o contradicción no superaba el estado de mera probabilidad razonada que únicamente exigía el artículo 19 constitucional, y que a final de cuentas otorgaba en el mismo sistema, la facultad de decidir sobre esa vinculación al Juez de Control, que para ese efecto no estaba obligado a efectuar, en tal supuesto general, a analizar cuestiones de fondo que a plenitud no eran propias de esa etapa, y que, por consiguiente, no podían deducirse o adivinarse con base solamente en datos, ya sea de la fiscalía o de la defensora, pues las pruebas no se desahogan aún, y su admisión y depuración posible para un futuro desahogo y valoración dependía del desarrollo de la etapa intermedia que resultaba igualmente futura al momento de la decisión de la vinculación, que sólo implicaba una aprobación en la necesaria continuidad del procedimiento.

Y se destacó que, en forma opuesta, los quejosos consideraban que el auto de vinculación dictado en su contra era inconstitucional, porque el Juez responsable inadvirtió contradicciones y retractaciones de testigos de cargo, que hicieron referencia a la **tortura** como forma de obtener sus iniciales deposiciones; además, sostuvieron la insuficiencia de los datos provenientes de otras indagatorias, conforme a criterios específicos de la Suprema Corte; y, asimismo, la ilicitud en la obtención de otros datos de prueba de carácter técnico, como audios que, incluso, el propio Juez de Control adujo en un principio, no eran siquiera susceptibles de debate dada su ineficacia notoria.

Así, se precisó que los quejosos adujeron implícitamente que el Juez de Control no realizó una "valoración" correcta, legal y exhaustiva de los datos de prueba



de cargo, en confronta con lo que, por su parte, incorporó la defensa, sobre todo, en la ampliación del término constitucional. Afirmación que encerraba la idea de que el auto que resolvía la vinculación o no a proceso llevaba la exigencia de un análisis exhaustivo y de valoración plena de datos de prueba.

Al respecto, se dijo que asistía la razón a la Juez de amparo, que estimó que, en el caso, dadas sus particularidades específicas, el acto reclamado no era violatorio de derechos fundamentales de los quejosos y, por ende, no transgredía disposición constitucional alguna. Ello, por las razones siguientes:

- Contrario a lo que entendía la parte quejosa, la resolución de término constitucional no representaba un fallo en el que resultara pertinente analizar y menos valorar de manera exhaustiva la eficacia que, finalmente (en otra etapa como la de juicio), podía o no asignársele a las pruebas realmente desahogadas y previamente depuradas en la etapa intermedia.

- Ello, porque la naturaleza de dicho auto era la de decidir sobre la apertura o no de una fase subsecuente en el proceso penal, únicamente con base en los datos de prueba (que no eran pruebas que exigieran valoración absoluta y plena de las cuestiones de fondo del asunto de que se trataba); decisión que competía, en principio, al Juez de Control, como regulador de las garantías del debido proceso, quien la emitía en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales legal y constitucionalmente asignadas.

- Dicha decisión, por tanto, no era exhaustiva en cuanto al fondo, sino en cuanto a la presencia o no de un Estado de cosas o estatus de presencia de una imputación razonada y la congruencia o no de datos de la defensa que en una u otra forma la controvertían; lo cual, resultaba contingente, porque mientras subsistiera razonablemente un estado de probabilidad en los términos del estándar probatorio no pleno, que prevé y permite el artículo 19 constitucional, el auto de vinculación a proceso estaba constitucionalmente justificado; de ahí que, como regla general y salvo eventuales casos de excepción justificada, no competía al tribunal de amparo sustituirse al Juez de Control, para cuestionar la eficacia convictiva de los datos de prueba que solamente requerían evidenciar ese estándar reducido y o pleno de probabilidad razonable, sin poder, por tanto,



pretender adelantar una valoración, incluso, de confronta de contradicciones y eventuales retractaciones de testigos, pues aun y cuando el análisis debía ser integral, en esos casos (por no tratarse de datos diversos, sino del comportamiento intraprocesal individual de cada persona), la finalidad de ese examen no era dilucidar la verdad histórica y efectuar un juicio anticipado, dado que resultaba imposible desde el momento en que ni siquiera se contaba con pruebas, sino únicamente con datos de prueba relevantes para justificar o no la continuidad del proceso por el resto de sus etapas.

**XVIII)** No se soslayó que pese a que tanto el Juez responsable como la Juez de amparo estimaron que no se advertían datos de prueba inherentes al tópico de **tortura**, respecto a lo depuesto por diversos testigos que declararon en contra de los recurrentes, como de sus coimputados; a fin de no desacatar los diversos criterios emitidos por la Suprema Corte, en el sentido de que era obligación de toda autoridad atender lo relativo a la tortura o malos tratos de los cuales tuviera conocimiento; el Tribunal Colegiado dio vista al Ministerio Público de la Federación de su adscripción, con la tortura que alegaron los quejosos respecto de lo depuesto por diversos testigos, como posible delito; y con independencia de lo anterior, la autoridad responsable realizara lo propio conforme a la tramitación del asunto y tomara las medidas pertinentes conforme a sus atribuciones.

Se citaron como aplicables las tesis «1a. LIV/2015 (10a.) y 1a. CCVII/2014 (10a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte, de títulos y subtítulos: "TORTURA. LA AUTORIDAD TIENE LA OBLIGACIÓN DE INVESTIGARLA EN CASO DE EXISTIR EVIDENCIA RAZONABLE." y "TORTURA. OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD CUANDO UNA PERSONA MANIFIESTA HABERLA SUFRIDO O SE TENGAN DATOS DE LA MISMA."

Así, se sostuvo que resultaba ajeno a tal finalidad, el que se adujera la tortura como argumento de retractación o negación de las imputaciones afirmadas por la fiscalía, pues al margen de que se había ordenado dar vista al Ministerio Público para las investigaciones conducentes de la eventual tortura como delito independiente; ello no impedía la emisión de la resolución de término constitucional, con base, precisamente, en el estado de convicción



preliminar arrojado por los datos de prueba para justificar o no la constitucionalidad de proceso con un auto de vinculación.

Por ello, la presencia posible de datos que controviertan a aquellos otros en los que se fundó la imputación, no lograba superar el estado de "prueba" indiciario y preliminar que correspondía con una probabilidad razonable tanto del hecho delictuoso como de la posible intervención de los quejosos en su comisión.

De no ser así, se desnaturalizaría el proceso y convertiría al término constitucional en un mini proceso, con una resolución que prejuzgaría sobre aspectos de fondo que eran ajenos a la etapa procesal respectiva y bastaría la presencia de datos que contradijeran las pruebas de cargo; o bien, la retractación de testigos de cargo para prejuzgar e impedir así la existencia, en su oportunidad, de un verdadero juicio, que era en realidad la esencia del derecho a un debido proceso, que cumplía también con las expectativas de la sociedad de garantizar el interés público de persecución de los delitos y evitar impunidad.

Así, sin prejuzgar sobre algunos de los argumentos empleados formalmente por la autoridad responsable, por el momento, la naturaleza del auto de vinculación a proceso, como acto reclamado, impedía a las autoridades de amparo exigir al Juez de Control un examen mayor o diverso al que, en términos de provisionalidad en cuanto al fondo, exigía el artículo 19 constitucional.

En apoyo a lo anterior, se citaron los criterios «II.2o.P.282 P (9a.) y II.2o.P.66 P (10a.)» emitidos por el propio Tribunal Colegiado, de rubro, título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN EL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO. SU NATURALEZA PARA EFECTOS DEL AMPARO." y "MEDIOS DE PRUEBA EN EL SISTEMA PENAL ORAL DE TIPO ACUSATORIO. SALVO EXCEPCIONES JUSTIFICADAS, CONTRA SU ADMISIÓN EN LAS ETAPAS INTERMEDIA O DE JUICIO ORAL ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DE ACUERDO CON EL ASPECTO LÓGICO DE VALORACIÓN *POST FACTO* DE SU TRASCENDENCIA AL RESULTADO DEL FALLO."

Y se atendió a la tesis «1a. LII/2018 (10a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "ETAPA INTERMEDIA DEL PROCESO PENAL ACU-



SATORIO. UNO DE SUS OBJETIVOS ES DEPURAR EL MATERIAL PROBATORIO QUE SE VA A DESAHOJAR EN JUICIO ORAL, EXCLUYENDO AQUEL QUE SE HAYA OBTENIDO CON VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES."

Así, una vez precisado que sería, en su caso, en la etapa intermedia donde se debían depurar las pruebas y se procedía a analizar y recibir las que se estimaran necesarias, se destacó que era criterio del Tribunal Colegiado, que el dicho de un testigo, primero como dato de prueba y su posterior complementación (ya sea en el mismo sentido, retractándose o contradiciéndose), no implicaba dos medios de prueba distintos, sino uno solo susceptible de ser analizado en su integridad contextual, a la luz del principio de contradicción, llevando todo al análisis por la incorporación mediante lectura; de modo que cuando existían diversas manifestaciones de una persona, ya sea como inculpado, testigo o víctima, todas ellas eran susceptibles de valoración conjunta, como resultado del juicio oral al que se incorporaban como parte del análisis convictivo que correspondía al órgano judicial, y todo ello sujeto a la posibilidad de la contradicción, a fin de precisar su posible eficacia demostrativa y en un examen integral que correspondía con el juicio oral, pero no quería decir que los datos o versiones aportadas por el declarante de manera previa a la fase de juicio, en forma automática y sin reparo, carecieran de eficacia por no haberse rendido en juicio en sentido estricto; sino que, ante esa posibilidad de multiplicidad de versiones o manifestaciones debidamente evidenciadas y, por ende, incorporadas como parte del juicio, formaban parte de la obligada labor judicial de valoración de la prueba; por lo cual, en su caso, sería en etapas subsecuentes en que la autoridad judicial realizará la valoración respectiva.

Al respecto, aplicó la tesis «II.2o.P.56 P (10a.)», emitida por el propio Tribunal Colegiado, de título y subtítulo: "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. LAS DIFERENTES VERSIONES DE LA DECLARACIÓN DE UNA MISMA PERSONA (INCULPADO, TESTIGO O VÍCTIMA) –INCORPORADAS AL JUICIO COMO DATO DE PRUEBA O PRUEBA–, AL NO SER MEDIOS DISTINTOS, SINO UNO SOLO, SON SUSCEPTIBLES DE VALORACIÓN CONJUNTA CON LA POSIBILIDAD DE SUJETARLAS AL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN."

**XIX)** Se consideró que la particularidad que se presentó en el asunto era que el acto reclamado consistía en el auto de vinculación a proceso, emitido en



el término constitucional ampliado, por un Juez de Control, en el que se contaron con datos de prueba tanto de la fiscalía, como datos de prueba incorporados por las respectivas defensas de los imputados y sus coimputados; es decir, existía un estado contradictorio de datos de prueba en el auto de término constitucional dictado en el nuevo sistema acusatorio penal; por lo que resultaba relevante establecer que, al dictarse el auto de vinculación a proceso, dentro de la ampliación del término constitucional, no era el momento oportuno para oponer las pruebas contradictorias que obraran en autos, dando prevalencia a unas sobre las otras, ya que esa evaluación quedaba reservada, en su caso, para la etapa intermedia, toda vez que en el nuevo sistema no se otorgaba a las primeras etapas una fase determinante, sino meramente preliminar, que si bien ya eran así en el sistema tradicional, ahora eran todavía más formales y meramente preliminares, por lo que el alcance de un estado probatorio contradictorio a nivel de auto de término constitucional, en ese nuevo sistema acusatorio adversarial, era exclusivamente de naturaleza preliminar, pues el auto de vinculación no resolvía el fondo del asunto, sino que su finalidad era determinar si los datos de prueba justificaban la continuación del proceso que se llevaba a una etapa posterior intermedia de depuración.

Lo que significaba que en el auto de vinculación, el Juez no podía depurar anticipadamente, salvo un caso de excepción que impidiera la apertura de la continuidad; pero ello implicaría, en su caso, que no hubiera ni siquiera un estado de contradicción, sino un estado absoluto de desvanecimiento de datos. Lo que no aconteció.

Se acotó que la autoridad constitucionalmente facultada para determinar bajo su responsabilidad si existían datos no suficientes para la continuidad del proceso, era el Juez de Control; por lo que se reiteró que en el amparo no se podía sustituir a esa valoración, que era evidente y eminentemente preliminar. Es decir, cualquier estado de contradicción de datos de pruebas, en las que, incluso, como en el caso, se pretendía demostrar que probablemente algunos de éstos fueron obtenidos a través de la **tortura**, o de alguna otra forma ilícita; dicha exclusión de esos datos de prueba debían dilucidarse en la etapa intermedia. Ello, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.

En los mismos términos se resolvieron, en sesión de diez de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, los amparos en revisión \*\*\*\*\* y



\*\*\*\*\*, interpuestos por los coimputados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, respectivamente. Consideraciones que dieron origen a la tesis aislada «II.2o.P.80 P (10a.)», de título, subtítulo y texto:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO DICTADO DENTRO DE LA AMPLIACIÓN DEL TÉRMINO CONSTITUCIONAL. EN ESTA RESOLUCIÓN EL ALCANCE DE UN ESTADO PROBATORIO CONTRADICTORIO ES EXCLUSIVAMENTE DE NATURALEZA PRELIMINAR.—Cuando se dicta un auto de vinculación a proceso dentro de la ampliación del término constitucional, no es el momento oportuno para oponer las pruebas contradictorias que obren en autos, y dar prevalencia a unas sobre las otras, ya que esa evaluación queda reservada, en su caso, para la etapa intermedia, toda vez que en el sistema penal acusatorio no se otorga a las primeras etapas una fase determinante, sino meramente preliminar, que si bien ya eran así en el sistema tradicional, ahora son todavía más formales y meramente preliminares, por lo cual, el alcance de un estado probatorio contradictorio a nivel de auto de término constitucional en este nuevo sistema acusatorio adversarial, es exclusivamente de naturaleza preliminar, pues el auto de vinculación no resuelve el fondo del asunto, sino que su finalidad es determinar si los datos de prueba justifican la continuación del proceso que se lleva a una etapa posterior intermedia de depuración, máxime que en el auto señalado el Juez no puede depurar anticipadamente, salvo un caso de excepción que impidiera la apertura de la continuidad, pues ello implicaría, en su caso, que no hubiera ni siquiera un estado de contradicción, sino un estado absoluto de desvanecimiento de datos. Así, la autoridad constitucionalmente facultada para determinar bajo su responsabilidad si existen datos insuficientes para la continuidad del proceso, es el Juez de Control, por lo cual, en el amparo no puede sustituirse esa valoración que es evidente y eminentemente preliminar."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Sobre la base de lo anterior, debe dilucidarse, en primer lugar, si existe o no la contradicción de tesis que se denunció.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado 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.



Lo anterior quedó plasmado en la tesis jurisprudencial en materia común, número P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, 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."

En complemento, esta Primera Sala ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos, a fin de generar seguridad jurídica; entonces, para que exista una contradicción de tesis, debe verificarse:

**A.** Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuera.

**B.** Entre los ejercicios interpretativos respectivos 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.

En ese orden de ideas, existe la contradicción de tesis que se denunció, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados se advierte que los órganos judiciales contendientes examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejaron en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.

En efecto, los Tribunales Colegiados conocieron de sendos amparos en revisión, en los que se impugnó la determinación que se dictó en un amparo indirecto, en el que se reclamó el auto de vinculación a proceso que se emitió en las respectivas causas penales; en uno de los casos, durante el plazo constitucional de setenta y dos horas, y en el otro, en su duplicidad. Y en ambos se hicieron



pronunciamientos sobre la valoración de los datos de prueba aportados a favor del imputado.

En el asunto que analizó el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, la defensa del imputado, en la audiencia de vinculación a proceso, celebrada dentro del plazo constitucional de setenta y dos horas, aportó como datos de prueba, vía alegatos, la entrevista particular que le hizo a un testigo de hechos, así como una videograbación sobre la detención del imputado, a efecto de acreditar que no portaba el arma de fuego que se le atribuyó, ni le ofreció dinero a sus captores.

En el asunto que estudió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, la defensa de los imputados, ante el Juez de Control, en la audiencia de vinculación a proceso que se celebró en la duplicidad del plazo constitucional, aportó como datos de prueba la retractación de algunos de los testigos de cargo, respecto de su versión ministerial de los hechos, en la que les hicieron imputaciones; lo anterior, bajo el argumento de que declararon en ese sentido porque fueron objeto de tortura.

Sin embargo, al resolver los correspondientes medios de impugnación, los Tribunales Colegiados adoptaron posturas discrepantes.

I. En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito calificó de fundados los agravios que expresó el recurrente, en el sentido de que la autoridad responsable aplicó inexactamente las reglas relativas a la valoración de los datos de prueba establecidos en los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales; ello, bajo el argumento de que, conforme al artículo 261 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no era necesario, como lo sostuvo la responsable, que se desahogaran ante el Juez de Control para que fueran valorados de manera libre y lógica, pues se trataba de decidir sobre un auto de vinculación a proceso y no respecto de una resolución definitiva.

Sin embargo, se estimó, a la vez, que dicho argumento era ineficaz, porque a ningún fin práctico conduciría la concesión del amparo, pues sería para el efecto de que la autoridad responsable valorara adecuadamente los datos de prueba que aportó la defensa del imputado; cuando en realidad, no arrojaban valor convictivo para desvirtuar el producido por los datos de prueba que allegó el Minis-



terio Público, ya que de la entrevista que hizo la defensa a un testigo, se advirtió que no se precisó el día en que ocurrieron los hechos delictuosos que supuestamente le constaban; y de la inspección a la videograbación que exhibió otro testigo, no se observaba la descripción de los rasgos fisionómicos de las personas que intervinieron en el video, ni se especificó la fecha de su elaboración.

Por tanto, se concluyó que de la adecuada valoración de esos datos de prueba, cuyo estudio omitió el tribunal responsable, no resultaba apta para demeritar la propuesta del Ministerio Público, pues de los datos de prueba que ofreció dicha autoridad, en los que el Juez de Control se apoyó, se infería razonablemente que se cometió un hecho que la ley señalaba como delito y que existía la probabilidad de que el imputado participó en su comisión.

II. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito consideró que la resolución de plazo constitucional no representaba un fallo en el que resultara pertinente analizar, y menos valorar de manera exhaustiva, la eficacia que en otra etapa como la de juicio, podía o no asignársele a las pruebas realmente desahogadas y previamente depuradas en la etapa intermedia. Ello, porque la naturaleza de ese auto era la de decidir sobre la apertura o no de una fase subsecuente en el proceso penal, únicamente con base en los datos de prueba.

Por tanto, no era exhaustiva en cuanto al fondo, sino en cuanto a la presencia o no de un estado de una imputación razonada con base en los datos de prueba aportados por el Ministerio Público; y la congruencia o no de datos de la defensa que en una u otra forma la controvertían, era contingente, porque mientras subsistiera razonablemente un estado de probabilidad en los términos del estándar probatorio no pleno, que preveía y permitía el artículo 19 constitucional, el auto de vinculación a proceso estaba constitucionalmente justificado. De ahí que, como regla general, y salvo eventuales casos de excepción justificada, no competía al Juez de amparo sustituirse al Juez de Control, para cuestionar la eficacia convictiva de los datos de prueba que solamente requerían evidenciar ese estándar reducido y o pleno de probabilidad razonable, sin poder adelantar una valoración, incluso, de confronta de contradicciones y eventuales retractaciones de testigos, pues aun cuando el análisis debía ser integral, en esos casos –por no tratarse de datos diversos, sino del comportamiento intraprocesal individual de cada persona–, la finalidad de ese examen no era dilucidar la verdad histórica



o efectuar un juicio anticipado, porque resultaba imposible desde el momento en que ni siquiera se contaba con pruebas, sino únicamente con datos de prueba relevantes para justificar o no la continuidad del proceso por el resto de sus etapas.

De otra manera, se desnaturalizaría el proceso y se convertiría al término constitucional en un mini proceso, con una resolución que prejuzgaría sobre aspectos de fondo que eran ajenos a esa etapa procesal, y bastaría la presencia de datos que contradijeran las pruebas de cargo; o bien, la retractación de testigos de cargo para prejuzgar e impedir así la existencia, en su oportunidad, de un verdadero juicio.

Por tanto, la naturaleza del auto de vinculación a proceso, como acto reclamado, impedía a las autoridades de amparo exigir al Juez de Control un examen mayor o diverso al que, en términos de provisionalidad en cuanto al fondo, exigía el artículo 19 constitucional.

Así, el dictado del auto de vinculación a proceso, dentro de la ampliación del término constitucional, no era el momento oportuno para oponer las pruebas contradictorias que obraran en autos, dando prevalencia a unas sobre las otras, ya que esa evaluación quedaba reservada, en su caso, para la etapa intermedia; por lo que el alcance de un estado probatorio contradictorio a nivel de auto de término constitucional, en el nuevo sistema acusatorio adversarial, era exclusivamente de naturaleza preliminar, pues el auto de vinculación no resolvía el fondo del asunto, sino que su finalidad era determinar si los datos de prueba justificaban la continuación del proceso.

Consecuentemente, en el auto de vinculación a proceso, el Juez de Control no podía depurar anticipadamente, salvo casos de excepción que impidieran la apertura de la continuidad; pero ello implicaba que no había ni siquiera un estado de contradicción, sino un estado absoluto de desvanecimiento de datos.

Así, la autoridad constitucionalmente facultada para determinar bajo su responsabilidad si existían datos no suficientes para la continuidad del proceso, era el Juez de Control; por lo que en el amparo no se podía sustituir esa valoración, que era evidente y eminentemente preliminar. Y cualquier estado de contradicción de datos de pruebas, con el que se pretendía demostrar que probablemente algunos de ellos se obtuvieron a través de la tortura, o de alguna otra forma ilícita, debían dilucidarse en la etapa intermedia.



III. En ese orden de ideas, se aprecian posiciones divergentes; pues el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, implícitamente, sostuvo que ante la omisión de una adecuada valoración los datos de prueba que se incorporaron a la audiencia de vinculación, dentro del plazo constitucional, por parte del imputado o su defensa, la autoridad de amparo podía sustituirse al Juez de Control y valorar esos datos de prueba.

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito consideró que la autoridad de amparo no podía sustituirse en la valoración de los datos de prueba que se incorporaron a la audiencia de vinculación, dentro del plazo constitucional o su ampliación, por parte del imputado o su defensa. Sino que la autoridad constitucionalmente facultada para ello era el Juez de Control, en la etapa intermedia.

IV. Por tanto, el punto de toque a dilucidar por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar:

**¿Si en el juicio de amparo indirecto, la autoridad constitucional puede o no sustituirse al Juez de Control, en la ponderación de los datos de prueba que aporte el imputado o su defensa, durante el plazo constitucional de setenta y dos horas o en su ampliación, en contradicción con los expuestos por el Ministerio Público, a efecto de que se resuelva lo conducente sobre la vinculación a proceso?**

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a las siguientes consideraciones:

Para dar respuesta al cuestionamiento que se planteó, es necesario verificar, en primer lugar, si el Juez de Control, para resolver sobre la vinculación a proceso, tiene o no obligación de ponderar los datos de prueba que se incorporen a favor de un imputado, durante el plazo constitucional o su ampliación.

Y, al respecto, se tiene que los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecen:



"Artículo 314. Incorporación de datos y medios de prueba en el plazo constitucional o su ampliación

"El imputado o su defensor podrán, durante el plazo constitucional o su ampliación, presentar los datos de prueba que consideren necesarios ante el Juez de Control.

"Exclusivamente en el caso de delitos que ameriten la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa u otra personal, de conformidad con lo previsto en este código, el Juez de Control podrá admitir el desahogo de medios de prueba ofrecidos por el imputado o su defensor, cuando, al inicio de la audiencia o su continuación, justifiquen que ello resulta pertinente."

"Artículo 315. Continuación de la audiencia inicial

"La continuación de la audiencia inicial comenzará con la presentación de los datos de prueba aportados por las partes o, en su caso, con el desahogo de los medios de prueba que hubiese ofrecido y justificado el imputado o su defensor en términos del artículo 314 de este código. Para tal efecto, se seguirán en lo conducente las reglas previstas para el desahogo de pruebas en la audiencia de debate de juicio oral. Desahogada la prueba, si la hubo, se le concederá la palabra en primer término al Ministerio Público, al asesor jurídico de la víctima y luego al imputado. Agotado el debate, el Juez resolverá sobre la vinculación o no del imputado a proceso.

"En casos de extrema complejidad, el Juez de Control podrá decretar un receso que no podrá exceder de dos horas, antes de resolver sobre la situación jurídica del imputado."

En ese orden de ideas, queda de manifiesto que es factible que el imputado o su defensa soliciten que la resolución sobre la situación jurídica se emita dentro del plazo de setenta y dos horas o su duplicidad.

Ello, en aras de ejercer su derecho de defensa, lo que los faculta, en términos de lo que dispone el artículo 314 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a incorporar datos de prueba que consideren necesarios.



Y para el caso de delitos que ameriten la imposición de la medida cautelar de la prisión preventiva oficiosa u otra personal, el Juez de Control puede admitir, incluso, el desahogo de los medios de prueba que ofrezca el imputado o su defensor, cuando al inicio de la audiencia o su continuación, se justificara su pertinencia. Siguiendo, para tales efectos, como lo establece el artículo 315 del ordenamiento adjetivo de referencia, las reglas previstas para el desahogo de las pruebas en la audiencia de debate de juicio oral.

De esta manera, si la ley concede al imputado la facultad de incorporar datos o medios de prueba durante el plazo constitucional de setenta y dos horas o su ampliación, para los efectos de la resolución de vinculación a proceso; y esos datos o medios de prueba son admitidos, preparados y desahogados. Entonces, ello conlleva la obligación del Juez de Juicio Oral, de ponderar esa información.

En ese orden de ideas, se tiene como premisa fundamental que el Juez de Control, para el dictado del auto de vinculación a proceso, durante el plazo constitucional de setenta y dos horas o en su ampliación, debe ponderar los datos de prueba que aporte el imputado o su defensa, en contradicción con los expuestos por el Ministerio Público.

Sobre esa base, procede ahora analizar si la autoridad constitucional puede o no sustituirse al Juez de Control, en la ponderación de esos datos de prueba.

Al respecto, cabe destacar que el tema relativo a si los Jueces de amparo pueden o no sustituirse a los Jueces naturales en la valoración de las pruebas, ya ha sido abordado y resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes.

Esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis **156/2008-PS**,<sup>14</sup> se ocupó de dilucidar, en el sistema procesal tradicional o mixto, si para el dictado del auto de formal prisión, el órgano de control constitucional podía o no ocuparse

<sup>14</sup> En sesión de diez de junio de dos mil nueve, presentada bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, por mayoría de cuatro votos.



del estudio directo de las pruebas relativas a la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; ello, en los términos siguientes:

"... la valoración de la prueba puede definirse como el acto procedimental caracterizado por un análisis conjunto de todo lo aportado en la investigación (relacionando unos medios de prueba con otros) para así obtener un resultado –en cuanto a la conducta o hecho, certeza o duda y, respecto a la personalidad del delincuente, certeza–, es decir, se trata del proceso intelectual que consiste en una interpretación individual e integral de los resultados que conduce a asignarles o rechazarles consecuencias jurídicas.

"...

"Para llevar a cabo el procedimiento valorativo el Juez empleará:

**"a)** Su preparación intelectual: conocimientos jurídicos, psicológicos, experiencia en la materia, cultura, etcétera.

**"b)** Las denominadas ‘máximas de la experiencia’, enseñanzas o precedentes de la vida cotidiana que, en forma concreta, según cita de Leone, debemos entender como: ‘definiciones o juicios hipotéticos de contenido general, independientes del caso concreto que debe decidirse en el proceso y de las singulares circunstancias de él, conquistadas con la experiencia pero autónomas respecto de los casos singulares de cuya observación han sido deducidos y, además, de los cuales deben valer para nuevos casos’.

**"c)** El conocimiento de los hechos notorios que, por su propia naturaleza, no están necesariamente sujetos a prueba, ya que son acontecimientos provenientes del hombre o de la naturaleza que por su fuerte impacto quedan grabados en la conciencia general.

"Aunado a lo anterior, otra cuestión de interés radica en precisar a cargo de quién está la valoración de la prueba. En el derecho mexicano, en términos generales, la valoración incumbe al Juez o al Magistrado, en primera y segunda instancia, y la realizan en diversos momentos del proceso: al resolver la solicitud de la orden de aprehensión, la situación jurídica del procesado al fenecer el tér-



mino de setenta y dos horas, en algún incidente, al dictar un auto de formal prisión y, básicamente, de manera integral al dictar sentencia.

"Asimismo, los resultados de la valoración de la prueba pueden ser los siguientes:

**"a)** La certeza, obliga al Juez a definir la pretensión punitiva estatal y a hacer factibles los aspectos positivos del delito, o bien, los negativos; de tal manera que frente a los primeros se aplica la pena y en los segundos la absolución correspondiente.

**"b)** La duda, en el Juez genera un verdadero problema, digno de meditarse para tratar de llegar a su correcta solución.

"De la legalidad, característica del procedimiento penal, se colige que el Juez está obligado, fatalmente, a resolver todo asunto sometido a su conocimiento. No se justificaría lo contrario, aun en el supuesto de oscuridad de la ley, falta de prueba, prueba defectuosa o efecto dudoso de la misma.

"Resulta evidente que el ejercicio intelectual llevado a cabo por el Juez de la causa para otorgar un valor determinado a una prueba dentro del proceso penal –valoración de la prueba– es una facultad exclusiva de éste, que no puede ser ejercitada por los Jueces de Distrito, ya que ello se traduciría en una sustitución del primero, salvo que se comprueben alteraciones que afecten, precisamente, esa actividad intelectual, tal y como lo ha sustentado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio jurisprudencial cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

"...

"PRUEBAS, APRECIACIÓN DE LAS, EN EL AMPARO.—El tribunal constitucional no puede válidamente sustituirse al Juez natural en la apreciación de los elementos de convicción, a menos que advierta alteración de los hechos, infracción a los dispositivos que norman el ejercicio del arbitrio judicial sobre el valor jurídico de la prueba, o infracción a las reglas fundamentales de la lógica.'



"En relación con lo anterior, resultan aplicables los criterios emitidos por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros y textos son del tenor literal siguiente:

"...

"'AUTO DE FORMAL PRISIÓN. ...'

"...

"'APRECIACIÓN DE PRUEBAS DEL ORDEN COMÚN POR LOS JUECES DE DISTRITO.—La Suprema Corte ha establecido jurisprudencia que, en términos generales, declara que es facultad de las autoridades judiciales, apreciar la prueba ajustándose a las leyes reguladoras de la misma, pero es necesario advertir que tratándose de un auto de formal prisión, el Juez de Distrito sí está capacitado para valorizar los elementos probatorios, dado lo que establece el artículo 19 constitucional, en el sentido de que es indispensable la comprobación del cuerpo del delito para que proceda la prisión preventiva.'

"...

"'JUECES FEDERALES. FACULTADES DE LOS.—Los Jueces Federales tienen facultad para estimar con arreglo a la ley las pruebas que obren en los autos de los juicios de garantías, y como el artículo 19 constitucional dispone que para que proceda la prisión preventiva es necesario que los datos que arroja la averiguación previa sean bastantes para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de los acusados, de aquí que sea indispensable que los Jueces entren al análisis legal y jurídico de esas pruebas para decidir si ha habido o no violación de garantías.'

"En ese orden de ideas, se colige con claridad que el medio de prueba es el instrumento esencial de que se vale el juzgador para conocer los hechos –prueba en sí misma–, mientras que el juicio de prueba o valoración de prueba, consiste en el acto procedimental caracterizado por un análisis conjunto de todo lo aportado en la investigación, para así obtener un resultado.



"Sin duda, esta operación –valoración de la prueba– al ser una actividad intelectual que desarrolla el Juez de la causa, considerando sus conocimientos de derecho y de las máximas de la lógica, la experiencia, la imparcialidad y la equidad, debe ajustarse a los principios constitucionales y legales que circunscriben al debido proceso legal.

"Así, como ya quedó asentado, si bien el Juez de Distrito no puede sustituirse al Juez natural en la apreciación de los elementos de convicción ante una deficiente fundamentación y motivación, esto es, no puede llevar a cabo el ejercicio intelectual necesario para valorar una prueba determinada, ello no implica que el primero no pueda revisar el juicio de valoración de la prueba desarrollado por la autoridad responsable, pues el juicio de amparo se circunscribe al análisis de la legalidad y consecuente constitucionalidad del acto reclamado, no del medio de prueba en sí, en cuanto a que en él se aplicaron de manera exacta las leyes adjetivas y sustantivas de la materia, en relación con las garantías de seguridad jurídica y legalidad previstas en los artículos 14, 16, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Lo anterior no implica que el Juez de Distrito se sustituya en la función que constitucionalmente le corresponde al Juez del proceso, ya que simplemente llevará a cabo la revisión de lo actuado por este último, en cuanto a la valoración de la prueba, para determinar si en la especie transgredió o no las garantías constitucionales que resulten aplicables.

"Además, no hay que olvidar que el juicio de amparo no es una instancia más en el proceso penal, por lo que si al juzgador constitucional no le corresponde calificar ni sancionar la conducta del acusado, tampoco debe estudiar de manera directa el acervo probatorio que obra en autos, sino sólo el modo en el que la autoridad responsable se confirió determinado valor, ya que, de lo contrario, no habría mayor diferencia entre la labor de dicha autoridad responsable y el Juez de Distrito, convirtiéndose este último en una tercera instancia, prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 23 y, como consecuencia, sustituyendo al Juez de la causa. ..."

Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia en materias constitucional y penal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,



Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, número 1a./J. 74/2009, página cincuenta y uno, de rubro y texto:

"AUTO DE FORMAL PRISIÓN. CUANDO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO SE COMBATE LA FALTA DE DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS, EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEBE CIRCUNSCRIBIRSE A LA VALORACIÓN DEL JUICIO DE PRUEBA LLEVADO A CABO POR EL JUZGADOR NATURAL.—El artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) establece que el auto de formal prisión debe contener: el delito que se imputa al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la valoración de los elementos de convicción es una facultad exclusiva del Juez de la causa que no pueden ejercitar los Jueces de Distrito, salvo que se comprueben alteraciones que afecten la actividad intelectual que aquél debe llevar a cabo para otorgar valor determinado a las pruebas; sin embargo, si bien es cierto que el Juez de Distrito no puede sustituirse al Juez natural en la apreciación de los elementos de convicción, también lo es que ello no implica que no pueda revisar el juicio de valoración de la prueba desarrollado por la autoridad responsable, en tanto que el juicio de garantías se circunscribe a analizar la legalidad y consecuente constitucionalidad del acto reclamado, no del medio de prueba en sí. Por tanto, se concluye que cuando a través del juicio de amparo se combate la falta de debida fundamentación y motivación en la valoración de las pruebas relacionadas con los requisitos de fondo del auto de formal prisión –cuerpo del delito y presunta responsabilidad–, el órgano de control constitucional debe circunscribirse a la valoración del juicio de prueba llevado a cabo por el juzgador y resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho auto. Sin que lo anterior signifique que el tribunal constitucional sustituye al Juez natural en la apreciación de los elementos de convicción, ya que en el caso aludido, aquél únicamente analiza la legalidad de la valoración efectuada por la autoridad responsable para determinar si se ajustó o no a los principios que rigen el debido proceso legal."



Lineamientos que por estar dirigidos esencialmente a la materia de amparo, cobran relevancia igualmente para los efectos del sistema procesal acusatorio y oral.

En ese orden de ideas, si bien la ponderación de los datos de prueba que aporte el imputado o su defensa a favor de sus intereses, y en contradicción con los expuestos por el Ministerio Público, para los efectos del dictado del auto de vinculación a proceso, durante el plazo constitucional de setenta y dos horas o en su ampliación, es una facultad exclusiva del Juez de la causa que no pueden ejercer los Jueces de Distrito y, por tanto, no pueden sustituirse a aquéllos en su apreciación.

Sin embargo, ello no implica que no puedan revisar el juicio de ponderación de los datos de prueba que realizan las autoridades judiciales de instancia; es decir, la legalidad y constitucionalidad del acto reclamado, no del dato de prueba en sí.

Esto es, su análisis debe circunscribirse única y exclusivamente a la valoración del juicio de prueba que llevó a cabo el Juez de Control, y resolver sobre la constitucionalidad de su determinación; sin que ello implique que se sustituya al Juez natural en la apreciación de los datos de prueba, ya que únicamente se analiza la legalidad de la ponderación que hizo la autoridad responsable, a efecto de corroborar si se ajustó o no a los principios que rigen el debido proceso legal, y constatar así, que no se hubieran alterado los hechos, que no exista infracción a las reglas fundamentales de la lógica, a los conocimientos científicos y a las máximas de la experiencia.

En ese orden de ideas, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

VINCULACIÓN A PROCESO. LOS JUECES DE AMPARO NO PUEDEN SUSTITUIR AL JUEZ DE CONTROL EN LA PONDERACIÓN DE LOS DATOS DE PRUEBA INCORPORADOS POR EL IMPUTADO O SU DEFENSA, EN EL PLAZO CONSTITUCIONAL O SU DUPLICIDAD, SIN EMBARGO, SÍ PUEDEN ANALIZAR LA LEGALIDAD DE SU EJERCICIO DE PONDERACIÓN. Los Tribunales Colegiados que participaron en la contradicción de tesis conocieron, en los correspondientes recursos de revisión, de casos en los que sendos imputados, por conducto de su defensa, incorporaron respectivamente en el plazo constitucional y su dupli-



cidad, datos de prueba para que fueran considerados por el Juez de Control al resolver sobre su vinculación a proceso; sin embargo, sostuvieron criterios opuestos, pues uno de ellos determinó, implícitamente, que la autoridad de amparo en primera instancia podía sustituir al Juez de Control en la ponderación de los datos de prueba; mientras que el otro concluyó que ello correspondía al Juez de Control, pero en la etapa intermedia. Sobre tal cuestión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los Jueces de amparo no pueden sustituir al Juez de Control en la ponderación de los datos de prueba incorporados por el imputado o su defensa, en el plazo constitucional o su duplicidad; sin embargo, sí pueden analizar la legalidad del ejercicio de ponderación que aquél realiza. Ello debido a que el Juez de Control, para resolver sobre la vinculación a proceso, debe ponderar los datos de prueba que incorpore el imputado o su defensa, durante el plazo constitucional de setenta y dos horas o en su ampliación, en contradicción con los expuestos por el Ministerio Público, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales; facultad que es exclusiva de las autoridades de instancia y, por tanto, no pueden ejercerla los Jueces constitucionales. No obstante, ello no implica que no puedan revisar el juicio de ponderación de los datos de prueba que se realiza; es decir, la legalidad y constitucionalidad del acto reclamado, no del dato de prueba en sí, pues su análisis se circunscribe única y exclusivamente a la valoración del juicio de prueba que llevó a cabo el Juez de Control, y resolver sobre la constitucionalidad de su determinación. Ejercicio que no implica que se sustituya al Juez natural en la apreciación de los datos de prueba, ya que sólo se analiza la legalidad de la ponderación que se hizo, a efecto de corroborar si se ajustó o no a los principios que rigen el debido proceso legal, y constatar que no se hubieran alterado los hechos, que no exista infracción a las reglas fundamentales de la lógica, a los conocimientos científicos y a las máximas de la experiencia.

Por lo expuesto y fundado, se:

### **RESUELVE:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisada en el último considerando de la presente ejecutoria.



TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia pronunciada en esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

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

**Nota:** Las tesis aisladas II.2o.P.282 P (9a.) y 1a. CXXXV/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libros IV, Tomo 5, enero de 2012, página 4298 y XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 493, con números de registro digital: 160454 y 2001432, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCVII/2014 (10a.), 1a. CCLXX/2014 (10a.), 1a. LIV/2015 (10a.), 1a./J. 50/2015 (10a.), II.2o.P.56 P (10a.), 1a. LII/2018 (10a.), II.2o.P.66 P (10a.) y II.2o.P.80 P (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas, del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, del viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas, del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas, del viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas, del viernes 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas y del viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 6, Tomo I, mayo de 2014, página 561, 8, Tomo I, julio de 2014, página 161, 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1424, 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 711, 53, Tomo III, abril de 2018, página 2385, 55, Tomo II, junio de 2018, página 962, 55, Tomo IV, junio de 2018, página 3094 y 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2571, con números de registro digital: 2006483, 2006969, 2008502, 2010409, 2016644, 2017059, 2017175 y 2019450, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## VINCULACIÓN A PROCESO. LOS JUECES DE AMPARO NO PUEDEN SUSTITUIR AL JUEZ DE CONTROL EN LA PONDERACIÓN DE LOS DATOS



**DE PRUEBA INCORPORADOS POR EL IMPUTADO O SU DEFENSA, EN EL PLAZO CONSTITUCIONAL O SU DUPLICIDAD, SIN EMBARGO, SÍ PUEDEN ANALIZAR LA LEGALIDAD DE SU EJERCICIO DE PONDERACIÓN.**

Los Tribunales Colegiados que participaron en la contradicción de tesis conocieron, en los correspondientes recursos de revisión, de casos en los que sendos imputados, por conducto de su defensa, incorporaron respectivamente en el plazo constitucional y su duplicidad, datos de prueba para que fueran considerados por el Juez de Control al resolver sobre su vinculación a proceso; sin embargo, sostuvieron criterios opuestos, pues uno de ellos determinó, implícitamente, que la autoridad de amparo en primera instancia podía sustituir al Juez de Control en la ponderación de los datos de prueba; mientras que el otro concluyó que ello correspondía al Juez de Control, pero en la etapa intermedia. Sobre tal cuestión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los Jueces de amparo no pueden sustituir al Juez de Control en la ponderación de los datos de prueba incorporados por el imputado o su defensa, en el plazo constitucional o su duplicidad; sin embargo, sí pueden analizar la legalidad del ejercicio de ponderación que aquél realiza. Ello debido a que el Juez de Control, para resolver sobre la vinculación a proceso, debe ponderar los datos de prueba que incorpore el imputado o su defensa, durante el plazo constitucional de setenta y dos horas o en su ampliación, en contradicción con los expuestos por el Ministerio Público, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales; facultad que es exclusiva de las autoridades de instancia y, por tanto, no pueden ejercerla los Jueces constitucionales. No obstante, ello no implica que no puedan revisar el juicio de ponderación de los datos de prueba que se realiza; es decir, la legalidad y constitucionalidad del acto reclamado, no del dato de prueba en sí, pues su análisis se circunscribe única y exclusivamente a la valoración del juicio de prueba que llevó a cabo el Juez de Control, y resolver sobre la constitucionalidad de su determinación. Ejercicio que no implica que se sustituya al Juez natural en la apreciación de los datos de prueba, ya que sólo se analiza la legalidad de la ponderación que se hizo, a efecto de corroborar si se ajustó o no a los principios que rigen el debido proceso legal, y constatar que no se hubieran alterado los hechos, que no exista infracción a las reglas fundamen-



tales de la lógica, a los conocimientos científicos y a las máximas de la experiencia.

### 1a./J. 28/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 109/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 11 de marzo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 338/2018, 340/2018 y 341/2018, de los cuales derivó la tesis aislada II.2o.P.80 P (10a.), de título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO DICTADO DENTRO DE LA AMPLIACIÓN DEL TÉRMINO CONSTITUCIONAL. EN ESTA RESOLUCIÓN EL ALCANCE DE UN ESTADO PROBATORIO CONTRADICTORIO ES EXCLUSIVAMENTE DE NATURALEZA PRELIMINAR.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2571, con número de registro digital: 2019450; y,

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 507/2018, en el que consideró que tanto el Juez de Control, como la autoridad de amparo, pueden valorar los datos de prueba que se incorporaron a la audiencia de vinculación, dentro del plazo constitucional o su ampliación, por parte del imputado o su defensa y añadió que la autoridad responsable aplicó inexactamente las reglas relativas a la valoración de los datos de prueba; ello, bajo el argumento de que conforme al artículo 261 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no era necesario que se desahogaran ante el Juez de Control para que fueran valorados de manera libre y lógica.

Tesis de jurisprudencia 28/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de uno de julio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**Sección Segunda**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA







## Subsección 1

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

#### **BECAS DE ESTUDIO COMO MEDIDA DE REHABILITACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. SU ENTREGA NO NECESARIAMENTE DEBE HACERSE A TRAVÉS DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PÚBLICA.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución que determinó las medidas de reparación integral del daño, entre otras, la entrega de una beca de estudios en una institución educativa pública, lo que se hizo en términos del artículo 51 de la Ley General de Víctimas, que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas otorgó por violaciones a derechos humanos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la entrega de becas de estudio a las víctimas no necesariamente debe hacerse a través de instituciones de educación pública.

Justificación: Lo anterior, pues conforme al contenido del artículo 3o. de la Constitución General, la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior debe ser impartida por el Estado de forma obligatoria, universal, inclusiva, pública y gratuita. De modo que a través de la implementación de medidas de rehabilitación como parte de una reparación integral del daño por violaciones a derechos humanos, no ha lugar a invocar la garantía del derecho humano a recibir educación pública y gratuita, pues éste es un derecho que conforme al régimen constitucional vigente, tiene que garantizarse. Así, en aras de que las víctimas sean reintegradas en sus derechos fundamentales, lo razonable es que el Estado se obligue a la garantía de medidas adicionales o complementarias a las que ya se encuentra expresamente obligado por la ley y por la Cons-



titudin General, pues de lo contrario, estaría eludiendo su responsabilidad de reparar los daños provocados.

### 1a. XXIX/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1133/2019. 1 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **CÁLCULOS INDEMNIZATORIOS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. FACULTAD DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE RECUANTIFICARLOS SI RESUELVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DETERMINADOS POR LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución que determinó las medidas de reparación integral del daño que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas le otorgó por violaciones a derechos humanos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Juez Constitucional se encuentra legal y constitucionalmente legitimado para recuantificar los cálculos indemnizatorios por violaciones a derechos humanos, si resuelve su inconstitucionalidad.

Justificación: Si bien de la Ley de Amparo no se desprende que exista expresamente una facultad que permita a los Jueces Constitucionales decretar compensaciones económicas en las sentencias de amparo, la recuantificación de su monto como consecuencia de la impugnación de su cálculo es posible, toda vez que la finalidad última del juicio de amparo es la restitución a los quejosos en el goce



y garantía de sus derechos fundamentales. De tal manera que cuando exista una violación a éstos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño provocado, siendo que mediante dicha revisión, no sólo se garantiza a las víctimas su derecho humano a una reparación integral, el cual encuentra su fundamento en el artículo 1o. de la Constitución General, sino también su derecho de acceso a una justicia expedita, pronta, completa e imparcial, reconocido por el artículo 17 de la misma.

### 1a. XXX/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1133/2019. 1 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DAÑOS PUNITIVOS. NO FORMAN PARTE DE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO PROVOCADO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución que determinó las medidas de reparación integral del daño que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas otorgó por violaciones graves a derechos humanos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los daños punitivos no constituyen un concepto de compensación como parte complementaria de la reparación integral del daño por violaciones a derechos humanos.

Justificación: Lo anterior, pues en primer lugar, los daños punitivos son una figura de carácter civil, cuyo resultado último es la condena de un particular, a



diferencia de la reparación integral del daño, que es una figura propia del derecho público; en segundo, dado que la justificación para la aplicación de los daños punitivos es el castigo y la prevención de conductas "reprochables", mientras que una de las características más importantes de la reparación integral es, precisamente, evitar que su entrega pueda representar el enriquecimiento de las víctimas y/o de sus sucesores. Y, en tercero, en virtud de que los daños punitivos sirven como herramienta ejemplar a la sociedad para evitar conductas idénticas o similares, contrario a la doctrina aplicable sobre el cálculo de la reparación integral del daño, en el que se deben desestimar aquellas pretensiones de indemnizaciones que puedan resultar ejemplarizantes o disuasivas.

### 1a. XXXI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1133/2019. 1 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO A LA INTIMIDAD. SUS ALCANCES FRENTE AL DERECHO A LA INFORMACIÓN.**

Hechos: Una empresa adujo en su demanda de amparo que como persona jurídica tiene derecho a que ciertos datos relacionados con ella, sean considerados como información confidencial, no obstante el derecho de terceros a acceder a la información que obre en los registros de la autoridad ante la que se le instauró un procedimiento administrativo.

Criterio jurídico: Al respecto se considera que las limitaciones para acceder a la información que convergen en la intimidad de las personas, junto con el honor y



el derecho a la propia imagen, pueden ceder, o al menos, oponer una menor resistencia, en una controversia jurídica en la que aparezca la variable del interés público, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza.

Justificación: Lo anterior, porque si bien el derecho a la intimidad suele asociarse con aquello que no pertenece a lo público y a lo que, sólo el individuo, y quienes éste admite libremente, puedan tener acceso, lo cierto es que en el estado de derecho social, el derecho a la intimidad se convierte en el derecho a saber qué, quién y por qué motivos, puede conocer información sobre la persona, pues deja de ser sólo un derecho de defensa de un espacio exclusivo y excluyente, para convertirse también en un derecho activo de control sobre la información personal, de que otros puedan disponer y del uso que se le dé. Las potenciales agresiones que la posesión de la información personal organizada (que obra generalmente en registros informáticos), representan para la intimidad, tienen una relevancia pública enorme, ya que el derecho a la intimidad y el derecho a la información, además de tener un aspecto de protección de bienes individuales, tienen una importante función para el desarrollo de sociedades democráticas porque son, bien entendidas, una condición para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

### 1a. XLI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 884/2018. 15 de mayo de 2019. Cinco votos de los 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. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO HUMANO AL NOMBRE. EL PRINCIPIO DE INMUTABILIDAD CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE SU FUNCIÓN SOCIAL Y NO UNA RESTRICCIÓN.**

Hechos: En los casos en los que una persona ejerza acción civil a fin de modificar el nombre que aparece en su acta de nacimiento.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe tenerse en cuenta que el principio de inmutabilidad no debe entenderse como una restricción a la libertad que el derecho al nombre supone, pues más bien se configura como una garantía de la función que desempeña.

Justificación: Lo anterior, porque dicho principio lo que protege es que como mecanismo de identificación, el nombre guarde cierta estabilidad y permanencia necesarias para permitir la atribución de derechos y obligaciones y en ese sentido, salvaguardar la seguridad jurídica en el plano social y frente al Estado, sin que ello signifique que las personas tengan prohibido modificar su nombre, sino más bien que esta facultad no es irrestricta.

### 1a. XXXVI/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7529/2019. José Trejo. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien votó con el sentido, pero apartándose de algunas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO HUMANO AL NOMBRE. LA FACULTAD DE MODIFICARLO A FIN DE ADECUARLO A LA REALIDAD SOCIAL DE LA PERSONA.**

Hechos: En los casos en los que una persona ejerza acción civil para modificar el nombre que aparece en su acta de nacimiento, por existir una incongruencia entre dicho registro y la realidad sobre cómo se auto-identifica y es identificada por su entorno.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe reconocerse su derecho a modificar tal registro a fin de adecuarlo a su realidad social, pues debe existir una congruencia entre la auto-identificación de la persona, cómo la sociedad la identifica y la forma en la que el Estado debe registrarla e identificarla.



Justificación: Dicha modificación no rompe con los principios de inmutabilidad del nombre y de seguridad jurídica, pues la tutela de estos principios reside en el hecho de que la procedencia de tal modificación está supeditada a que en la realidad la persona sea identificada por su entorno social con este nuevo nombre, lo cual presupone dos aspectos importantes: primero, no es que a partir del cambio de nombre la persona comience la construcción de una nueva identidad, por el contrario, esa identidad ya está construida y reconocida por la sociedad, por lo que la solicitud de modificación responde a la necesidad de adecuar los registros a la realidad; y segundo, no se trata de una decisión caprichosa o impulsiva, sino más bien el resultado de un proceso durante el cual la persona se autoidentificó con ese nombre y decidió ostentarse con él por un periodo de tiempo prudente y significativo, de forma continua, ininterrumpida y permanente a tal grado que logró anclar su identidad con este nuevo nombre y que su entorno social así la identificara.

#### 1a. XXXVII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7529/2019. José Trejo. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien votó con el sentido, pero apartándose de algunas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DERECHO HUMANO AL NOMBRE. LA FACULTAD DE MODIFICARLO DEBE INTERPRETARSE DE CONFORMIDAD CON SU FACETA COLECTIVA O SOCIAL, LA CUAL EXIGE CIERTA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA.**

Hechos: En los casos en los que una persona ejerza acción civil a fin de modificar el nombre que aparece en su acta de nacimiento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe tenerse en cuenta que la facultad de modificar el nombre debe interpretarse de manera sistemática y congruente con la vertiente social y



pública del derecho humano en cuestión, pues si de conformidad con la misma, el nombre como mecanismo de identificación de la persona constituye el primer paso hacia la atribución de derechos y obligaciones, resulta entonces que este atributo debe estar dotado de cierta estabilidad y permanencia, pues de lo contrario tal atribución no sería posible.

Justificación: Lo anterior, porque si una persona pudiera modificar su nombre y adoptar uno distinto cada día, el ejercicio de esta libertad generaría la pérdida de la función esencial del atributo, pues la identificación de dicha persona se tornaría difícil o incluso imposible y con ella la imputación de derechos y obligaciones. Esto desde luego, no significa que las personas tengan prohibido variar su nombre, sino más bien que esta facultad no es irrestricta, pues la necesidad de modificarlo debe ser el resultado del ejercicio de otros derechos que adquieran prevalencia sobre el principio de estabilidad del nombre, evitando afectar la seguridad jurídica en el plano social y frente al Estado.

#### 1a. XL/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7529/2019. José Trejo. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien votó con el sentido, pero apartándose de algunas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DERECHO HUMANO AL NOMBRE. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE PODER RECTIFICARLO CUANDO YA HUBIERA SIDO OBJETO DE UNA MODIFICACIÓN ANTERIOR, CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN INJUSTIFICADA.**

Hechos: Ante la pregunta de si es posible modificar el nombre que aparece en el acta de nacimiento de una persona, a fin de adecuarlo a su realidad social, esto a pesar de que dicho atributo ya hubiera sido modificado en una ocasión anterior por virtud de una sentencia ejecutoriada.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la convicción de que la prohibición absoluta de poder cambiar el nombre de una persona cuando ya hubiera sido objeto de una modificación anterior, constituye una restricción injustificada, pues la existencia de una sentencia previa en nada desvirtúa las razones que justifican la modificación del nombre para adecuarlo a la realidad social de esa persona.

Justificación: Lo anterior, porque aun y cuando ya hubiera ocurrido una primera modificación, ello no impide el inicio de un nuevo proceso en el cual la persona se autoidentifique con un nombre distinto respecto del cual está registrada y bajo él se ostente por un periodo de tiempo prudente y significativo, de forma continua, ininterrumpida y permanente a tal grado que logre anclar su identidad con este nuevo nombre y que la sociedad la identifique como tal, sin que ello vulnere el principio de seguridad jurídica, pues es este proceso el que salvaguarda que el uso del nombre permanezca estable lo necesario para generar una identidad socialmente reconocida.

#### 1a. XXXIX/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7529/2019. José Trejo. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien votó con el sentido, pero apartándose de algunas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DERECHO HUMANO AL NOMBRE. SU ÁMBITO DE TUTELA SE DESARROLLA EN UNA DOBLE FACETA, INDIVIDUAL Y COLECTIVA O SOCIAL.**

Hechos: En los casos en los que una persona ejerza acción civil a fin de modificar el nombre que aparece en su acta de nacimiento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe tomarse en cuenta que dada la función que desempeña el



nombre como el atributo que permite identificar a una persona en su entorno social y frente al Estado, este derecho goza de una doble faceta, pues si bien en un primer momento se inserta en la esfera más íntima del sujeto como una expresión de su autonomía individual, lo cierto es que su ámbito de tutela trasciende a dicha esfera para insertarse además en un ámbito social y público.

Justificación: Lo anterior, porque al ser el nombre el signo distintivo que permite reconocer e identificar a una persona dentro de un entorno social, constituye el primer paso en la atribución e imputación de derechos y obligaciones. Derechos como la personalidad jurídica, la nacionalidad o el patrimonio pierden sentido si no es posible individualizar a su titular, de ahí que esta faceta social deba tenerse en cuenta al momento de analizar problemáticas relacionadas con el derecho al nombre y su modificación.

#### 1a. XXXVIII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7529/2019. José Trejo. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien votó con el sentido, pero apartándose de algunas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **GARANTÍA ECONÓMICA. LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE OFRECERLA NO JUSTIFICA LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA COMO MEDIDA PREFERENTE.**

Hechos: En el marco de un proceso penal, el quejoso combatió –vía juicio de amparo indirecto– el aumento del monto previamente fijado para la imposición de la medida cautelar consistente en garantía económica. El aumento se consideró justificado para garantizar la reparación del daño en favor de la víctima.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la medida de garantía económica no admite ser tratada como



una figura equivalente a la ya superada "libertad provisional bajo caución", por lo que la imposibilidad material de ofrecerla no justifica la imposición de la prisión preventiva como medida preferente.

Justificación: En el sistema penal acusatorio queda prohibido utilizar las medidas cautelares como un mecanismo para anticipar la pena. Así, la garantía económica debe ser vista como una medida que amplía el abanico de posibilidades para quienes, por tener la capacidad financiera para ello, pueden realizar esa oferta y así asegurar el cumplimiento de sus obligaciones procesales. No obstante, de ahí no puede inferirse que quienes sean incapaces de solventar la garantía deban por ello quedar sujetas a prisión preventiva. De acuerdo con los principios fundamentales de un orden constitucional que (como el nuestro) protege la igualdad sustantiva, la pobreza no se castiga con medidas punitivas indirectas y la libertad no se compra. Un sistema que descansara en esta lógica resultaría abiertamente discriminatorio de la condición económica y social, y vulneraría el contenido del último párrafo del artículo 1o. constitucional. Así, la autoridad judicial está obligada a ponderar la viabilidad de imponer otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, que incluso partieran de presunciones razonables sobre la vulnerabilidad inherente a la condición de pobreza. En suma, la garantía económica no debe ser entendida como una medida directamente intercambiable con la prisión preventiva. Por el contrario, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código Nacional de Procedimientos Penales se decantan por un sistema basado en la subsidiariedad respecto de la prisión preventiva: siempre que haya una medida cautelar más benigna y suficientemente eficaz, ella deberá preferirse.

#### 1a. XXVIII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 13/2019. Jesús Martín Salinas Garza. 21 de noviembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **GARANTÍA ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 155, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. SU FINALIDAD NO ES GARANTIZAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO.**

Hechos: En el marco de un proceso penal, el quejoso combatió –vía juicio de amparo indirecto– el aumento del monto previamente fijado para la imposición de la medida cautelar de garantía económica. Se consideró que el aumento estaba justificado porque era necesario para garantizar la posible reparación del daño en favor de la víctima.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la medida cautelar de garantía económica prevista en el artículo 155, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, no tiene como objeto salvaguardar la eventual reparación del daño durante el proceso, como sí lo tiene la figura de la providencia precautoria.

Justificación: El legislador ha sido cauteloso en confeccionar las causales de procedencia de las medidas cautelares aplicables al sistema acusatorio, pues parte de la premisa de que éstas tienen el potencial real de afectar varios derechos humanos en perjuicio de personas que aún merecen ser tratadas como inocentes, por virtud del principio de presunción de inocencia. También ha procurado un fino balance entre los derechos de las personas acusadas y los de las víctimas. Sin embargo, no hay disposición alguna en el capítulo atinente a "medidas cautelares" que aluda a la noción de reparación del daño. En cambio, el artículo 138 de este ordenamiento regula la figura de la providencia precautoria y, específicamente, le encomienda el rol de velar por la viabilidad de la reparación del daño. Su finalidad exclusiva es garantizar este derecho, ya sea mediante el embargo de bienes o la inmovilización de cuentas y valores financieros. La norma impone al Juez el deber de motivar su justificación y lo faculta para revisar o cancelar esa providencia, siempre que la víctima haya tenido posibilidad de ser escuchada. Además, ella no tiene acceso a los bienes o valores garantizados hasta en tanto no exista una sentencia que condene por reparación de daño. La víctima queda protegida durante el juicio, aunque su derecho sólo será exigible en el futuro, es decir, hasta que aquél culmine. Se trata de figuras que, como su nombre y topografía demuestran, guardan independencia lógica.

1a. XXVII/2020 (10a.)



Amparo en revisión 13/2019. Jesús Martín Salinas Garza. 21 de noviembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 113 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PUEDE SER CONSIDERADA LA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS QUE CONTENGA LOS DATOS SOBRE SU DOMICILIO, SUS COMUNICACIONES, O CIERTOS INFORMES ECONÓMICOS, COMERCIALES Y AQUELLOS INHERENTES A SU IDENTIDAD QUE DEBEN ESTAR PROTEGIDOS FRENTE A INTROMISIONES ILEGÍTIMAS.**

Hechos: En un procedimiento administrativo seguido a una empresa por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), se emitió una resolución mediante la que se sancionó a la misma por haberse estimado la comisión de prácticas económicas absolutas; dicha empresa reclamó en amparo indirecto la versión pública de la resolución de mérito, mediante la que se ordenó la publicación y difusión de sus datos de identificación, por haberse tratado de una persona jurídica; así como lo establecido en el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al haber estimado que resultaba inconstitucional al sólo proteger la información que contuviera los datos de identificación de las personas físicas, y no así los de las personas jurídicas, como era su caso.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que del contenido literal de la porción normativa en comento, que establece como información confidencial aquella que contenga datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable, no se advierte que excluya expresamente de esa tutela a las personas jurídicas en cuanto a su domicilio y sus comunicaciones, o bien, ciertos informes económicos, comerciales o inherentes a su identidad que, de suyo, sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas.



Justificación: Lo que se obtiene de la norma no explicitada, derivada de lo establecido en el diverso ordenamiento al que, precisamente, se debe tal disposición, por deferencia jerárquica, es decir, por virtud del entendimiento que confiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 116, respecto a que los datos que se consideran confidenciales son los concernientes a cualquier persona en términos amplios, esto es, tanto a las físicas como a las jurídicas. Además, en atención al principio pro persona, al que hacen alusión tanto el artículo 1o. constitucional como la parte final del artículo 6 de la aludida Ley General, de los posibles significados que puedan atribuírsele a la fracción I del artículo 113 en cuestión, el que mayor beneficio genera es aquel que no acota la protección de datos confidenciales a un tipo de persona, sino a las personas físicas y jurídicas, en términos generales. Sin que lo anterior exima de la posibilidad de ponderar la protección de los datos confidenciales de las personas jurídicas, con la posibilidad de conculcar los derechos de terceros.

#### 1a. XLII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 884/2018. 15 de mayo de 2019. Cinco votos de los 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. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **MEDIDAS DE COMPENSACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. SU ALCANCE COMO MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución que determina las medidas de reparación integral del daño, entre otras, la de compensación prevista en el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas otorgó por violaciones a derechos humanos.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas debe partir de la premisa de que la compensación es una medida complementaria de la reparación integral consistente en el pago de una cantidad en dinero y/o entrega de bienes o prestación de servicios a las víctimas de una violación de derechos humanos, con recursos del Estado, de modo que se alcancen a satisfacer las pérdidas tanto materiales como inmateriales sufridas como consecuencia del hecho ilícito.

Justificación: Lo anterior, pues la finalidad última de la reparación integral del daño es lograr la redignificación y rehabilitación auténtica de las víctimas, sin que ello pueda representar su enriquecimiento o empobrecimiento, ni el de sus sucesores.

### 1a. XXXII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1133/2019. 1 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **MONTOS ECONÓMICOS POR CONCEPTO DE MEDIDAS DE COMPENSACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. SU RECEPCIÓN POR PARTE DE LAS VÍCTIMAS NO CONSTITUYE UN ACTO CONSENTIDO PARA EL EFECTO DE DECRETAR LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución que determina las medidas de reparación integral del daño que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas otorgó por violaciones a derechos humanos.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el hecho de que las víctimas de violaciones a derechos humanos hayan recibido algún monto económico decretado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas por concepto de "medidas de compensación" o aporten información bancaria para recibir alguna cantidad económica con esa finalidad no implica consentimiento alguno, por lo que no se actualiza la causa de improcedencia del juicio de amparo prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo.

Justificación: Ello pues estimar lo contrario implicaría, por un lado, que las víctimas, al iniciar sus trámites ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y aportar sus datos bancarios, consientan de antemano la cantidad que ésta señale –sin importar que sea contraria al marco jurídico– y, por otro, que cualquier cantidad que reciban por concepto de "medidas de compensación" impida su posterior escrutinio judicial, lo que conlleva soportar posibles decisiones arbitrarias que limiten su derecho humano a recibir una reparación integral, reconocido por el artículo 1o. de la Constitución General.

#### 1a. XXXIII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1133/2019. 1 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. SU ALCANCE.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución que determina las medidas de reparación integral del daño que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas otorgó por violaciones a derechos humanos.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que en los casos en que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas determine la procedencia de una reparación integral del daño por violaciones a derechos humanos en términos de la Ley General de Víctimas, debe respetarse el principio de complementariedad, el cual implica que esa Comisión determine quién, cómo, cuándo y dónde es responsable de la satisfacción de la investigación de los hechos del ilícito; de la restitución de los derechos, bienes y libertades de las víctimas; de la rehabilitación física, psicológica o social de las víctimas; de garantizar medidas de satisfacción, esto mediante la realización de actos en beneficio de las víctimas; de otorgar garantías de no repetición de la violación; y de entregar una indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

Justificación: Ello, pues es necesario que se cumpla con la satisfacción efectiva y eficiente de cada una de esas medidas cuando, dada la naturaleza de la violación, se haya determinado su procedencia. De modo que la reparación integral deja de ser tal, si tan sólo una de sus medidas se incumple, o es ineficiente y/o inefectiva.

#### 1a. XXXIV/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1133/2019. 1 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PROVIDENCIA PRECAUTORIA. POR SU INDEPENDENCIA LÓGICA COMO FIGURA, LA CARENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA GARANTIZAR**



## **LA REPARACIÓN DEL DAÑO NO JUSTIFICA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES RESTRICTIVAS DE LA LIBERTAD.**

Hechos: En el marco de un proceso penal, el quejoso combatió –vía juicio de amparo indirecto– el aumento del monto previamente fijado para la medida cautelar de garantía económica. El aumento se consideró necesario para garantizar la reparación del daño en favor de la víctima.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la carencia de recursos económicos para garantizar la reparación del daño mediante una providencia precautoria nunca trae aparejada la pérdida de libertad física, ni la consecuente imposición de la prisión preventiva. Esto obedece a su independencia lógica como figura jurídica respecto a la medida cautelar de garantía económica.

Justificación: El artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que la prisión preventiva únicamente procede cuando otras medidas cautelares no son suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. En ese sentido, las particularidades de los casos sometidos a consideración de los Jueces suelen confrontarles con la necesidad de sustituir o revisar alguna medida cautelar previamente impuesta bajo la predicción razonada de que ella sería eficaz. En estos escenarios, la subsidiariedad funciona de modo tal que permite al Juez desplazar la medida menos gravosa por una más aflictiva si las condiciones fácticas así lo reclaman. En contraste, la fijación de la providencia precautoria nunca depende del devenir de estas circunstancias, en virtud de que la integridad del monto fijado para ello no depende de vicisitudes tales como que la persona inculpada se sustraiga y ausente del proceso, o de que su libertad suponga un riesgo para la víctima, ofendidos o testigos. La providencia precautoria no busca asegurar la continuidad del proceso; tan sólo pretende mantener condiciones que eventualmente permitirán a la víctima hacer exigible su derecho humano a la reparación del daño. Consecuentemente, la carencia de recursos económicos para garantizarla nunca debe traer aparejada la pérdida de libertad física, ni la consecuente imposición de la prisión preventiva.

1a. XXVI/2020 (10a.)



Amparo en revisión 13/2019. Jesús Martín Salinas Garza. 21 de noviembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS QUE LA INTEGRAN.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución que determina las medidas de reparación integral del daño que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas otorgó por violaciones a derechos humanos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas debe otorgar a las víctimas, como medidas complementarias: la investigación de los hechos; la restitución de sus derechos, bienes y libertades vulnerados; las medidas para su rehabilitación física, psicológica o social; las medidas de satisfacción, mediante la realización de actos en beneficio de las víctimas; las garantías de no repetición de la violación; y una indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

Justificación: Ello, pues resultaría imposible y, por tanto, nugatoria, la reparación integral de las víctimas si la autoridad resolutora sólo se ocupara de prescribir actos o medidas tendentes a cumplir con sólo una o algunas de esas medidas, lo que se traduciría en una reparación del daño parcial o incompleta.

### **1a. XXXV/2020 (10a.)**

Amparo en revisión 1133/2019. 1 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su dere-



cho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 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

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. ASPECTO O BENEFICIO ECONÓMICO QUE CONSTITUYE LA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA GRAVADA.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 14 A 19 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, DENOMINADO "POR LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA", NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 14 A 19 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVA LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, AUN CUANDO NO GRAVA TODOS LOS GASES CONTAMINANTES NI LAS FUENTES QUE LOS EMITEN.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. ENCUESTRAN SUSTENTO EN EL DEBER DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO, ASÍ COMO EN EL DERECHO AL ACCESO A UN AMBIENTE SANO Y EN EL PRINCIPIO "QUIEN CONTAMINA PAGA", CONSAGRADOS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV Y 4o., PÁRRAFO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. PARÁMETROS PARA ANALIZAR SU APEGO AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU DISEÑO DE CÁLCULO INCLUYE UN DEBER PÚBLICO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, POR LO QUE SUS FINES NO SON MERAMENTE RECAUDATORIOS.**



**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU DISEÑO DE CÁLCULO INCLUYE UN DEBER PÚBLICO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, QUE LOS DISTINGUE DE OTRAS CONTRIBUCIONES CON FINES AMBIENTALES EXTRAFISCALES.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU ORIGEN.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, QUE ESTABLECE LA BASE DEL DENOMINADO "DE LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA AL REMITIR A NORMAS OFICIALES MEXICANAS.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, NO ESTABLECE LINEAMIENTOS NI CONDICIONANTES PARA LA CREACIÓN DE CONTRIBUCIONES O DE CARGAS TRIBUTARIAS EN GENERAL.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL ARTÍCULO 24, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, AL GRAVAR LAS FRACCIONES ADICIONALES DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, CON LA MISMA CUOTA QUE A LAS UNIDADES COMPLETAS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL DENOMINADO "POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES", QUE SE REGULA EN LOS ARTÍCULOS 8 A 13 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, INVADIRÍA LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 20 A 24, PÁRRAFO PRIMERO Y 25 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, DENOMINADO "POR LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", NO GENERA DOBLE TRI-**



**BUTACIÓN CON LA CONTRIBUCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 276 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 20 A 24, PÁRRAFO PRIMERO, Y 25 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, DENOMINADO "DE LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS ARTÍCULOS 28 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN EL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS DENOMINADOS "POR LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA", "POR LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", ASÍ COMO "AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS", REGULADOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, NO INVADEN LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS NO PREVÉN UNA SANCIÓN NI UN PERMISO PARA CONTAMINAR.**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 1110, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 2103, DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN).**

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. PARA DETERMINAR SI LOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADEN LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ANALIZARSE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE PREVÉN FACULTADES EN MATERIA IMPOSITIVA.**



AMPARO EN REVISIÓN 1071/2018. EXPLORADORA DE SOMBRERETE, S.A. DE C.V. Y OTRAS. 6 DE FEBRERO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; MAYORÍA DE CUATRO VOTOS EN RELACIÓN CON EL CRITERIO CONTENIDO EN ESTA TESIS. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** Los recursos de revisión fueron interpuestos dentro del plazo legal previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo<sup>2</sup> y por persona legitimada para ello.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> De conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como con el punto segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario, 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.

<sup>2</sup> En primer lugar, la sentencia recurrida fue notificada a las sociedades quejasas por lista el lunes veintiuno de agosto de dos mil diecisiete (foja 1677 del cuaderno de amparo). Esto obedece a que el miércoles dieciséis del mismo mes y año, el actuario judicial adscrito al juzgado de distrito acudió al domicilio de los quejosos a practicar la notificación personal que se ordenó en la sentencia de amparo. Sin embargo, al no encontrar a los destinatarios, dejó citatorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 27, fracción I, inciso c), de la Ley de Amparo.

De esta forma, la notificación surtió efectos el martes veintidós siguiente, por lo que el plazo de diez días, para la interposición del recurso de revisión, transcurrió del miércoles veintitrés de agosto al martes cinco de septiembre, sin considerar los días veintiséis y veintisiete de agosto; así como dos y tres de septiembre, todos de dos mil diecisiete, por haber correspondido a sábados y domingos, inhábiles, en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, si el escrito de expresión de agravios se presentó el martes cinco de septiembre de dos mil diecisiete (foja 1916 del cuaderno de amparo), resulta que su promoción fue oportuna.



TERCERO.—**Sentencia recurrida.** Las consideraciones que sustentan el fallo recurrido son –en la parte que al caso interesa– las siguientes:

- En el considerando segundo, se precisaron como actos reclamados los siguientes:

a) De las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la aprobación y promulgación, respectivamente, de los artículos 8o., fracción II, y 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

b) Del Congreso y del gobernador del Estado de Zacatecas, la aprobación y promulgación de los artículos 8 a 34 de la ley de hacienda de esa entidad federativa, los cuales regulan los impuestos ecológicos.

---

Ahora bien, por lo que hace a los recursos de revisión interpuestos por la Sexagésima Segunda Legislatura y el gobernador del Estado de Zacatecas resultan oportunos.

Ello, porque la sentencia recurrida, se notificó por oficio el jueves diecisiete de agosto de dos mil diecisiete (fojas 1672 y 1674 respectivamente), por lo que surtió efectos el mismo día, en términos del artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo. Por tanto, el plazo de diez días para su interposición transcurrió del viernes dieciocho al jueves treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, sin considerar los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de agosto, por haber sido sábados y domingos.

En consecuencia, si los escritos del recurso de revisión se presentaron el jueves treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete (fojas 1680 y 1776 del cuaderno de amparo), es indudable que su interposición fue oportuna.

<sup>3</sup> En razón de que el recurso de revisión interpuesto por los quejosos fue suscrito por Sergio Rodríguez Molleda y Eduardo Ocampo Bautista, en su calidad de representante y apoderado, respectivamente, carácter que les fue reconocido en acuerdo de diez de febrero de dos mil diecisiete (fojas 583 a 585 del cuaderno de amparo), emitido por el Juzgado de Distrito.

Asimismo, el recurso de revisión interpuesto por el gobernador del Estado de Zacatecas, autoridad responsable, fue suscrito por su representante, Jehú Eduí Salas Dávila, personalidad que se le reconoció en acuerdo de trece de marzo de dos mil diecisiete (foja 971 del cuaderno de amparo, tomo I); aunado a que el acto reclamado le afecta directamente, en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo.

Finalmente, el recurso de revisión interpuesto por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, suscrito por su presidenta, Carolina Dávila Ramírez, personalidad que se le reconoció por acuerdo de nueve de marzo de dos mil diecisiete (foja 880 del cuaderno del juicio de amparo, tomo I); aunado a que el acto que se le reclama le afecta directamente, en términos del artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo.



c) Del gobernador del Estado de Zacatecas el decreto gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

d) Del gobernador, del secretario de finanzas, del subsecretario de ingresos, director de ingresos y director de fiscalización la inminente aplicación y actos consecuencia de los preceptos que establecen los impuestos ecológicos reclamados.

- En el considerando tercero, se determinaron inexistentes los actos de aplicación reclamados al gobernador, al secretario de finanzas, al subsecretario de ingresos, al director de ingresos y al director de fiscalización, todos del Gobierno del Estado de Zacatecas, ya que el entero de los impuestos reclamados corresponde al contribuyente por mandato legal; por tanto, no es atribuible a las autoridades exactoras, pues la vigencia de las normas no conlleva por sí sola como consecuencia jurídica la intervención de éstas.

- En el considerando cuarto, se consideró acreditada la existencia de los siguientes actos reclamados a las autoridades responsables:

a) De las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del presidente de la República la expedición y promulgación de la Ley General de Cambio Climático, respectivamente.

b) Del Congreso y del gobernador, ambos del Estado de Zacatecas, la emisión y promulgación de la Ley de Hacienda de esa entidad.

c) Del gobernador del Estado de Zacatecas decreto gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

- Por otra parte, en el considerando quinto, se precisó que las secciones II, III, IV y V, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, promulgada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, se reclamaban con motivo del inicio de su vigencia, es decir, de manera autoaplicativa y constituían el acto de aplica-



ción y parámetro de las disposiciones combatidas de la Ley General de Cambio Climático y del Decreto de Estímulos Fiscales reclamado.

- En el considerando sexto, se determinó sobreseer en el juicio respecto del artículo 8o., fracción II, de la Ley General de Cambio Climático, dado que no se hicieron valer conceptos de violación que directamente lo combatieran, en términos de lo dispuesto en el artículo 61, fracción XXIII, relacionado con el 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo.

- Asimismo, en el considerando séptimo, se estimó procedente sobreseer en el juicio en relación con el decreto gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, debido a que no ocasiona un perjuicio con motivo de su vigencia, sino que se necesita un acto concreto de aplicación, conforme a lo establecido en los artículos 5o., fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

- En el considerando octavo, se desestimó la causal de improcedencia hecha por el director de ingresos y el director de fiscalización de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas, en la que alegaron que las disposiciones reclamadas no causaban perjuicio a las quejas por su sola vigencia, en términos de la fracción XII de la Ley de Amparo.

- Ello, porque de los numerales reclamados de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas se advirtió que los tributos que regulan se enteran por medio de una autoliquidación, cuyo cumplimiento presupone la inscripción de los sujetos de las contribuciones ante la autoridad fiscal y el registro de las actividades realizadas para cuantificar la base gravable.

- Es decir, los preceptos combatidos constituyen una unidad normativa que permite su impugnación como sistema desde su vigencia, porque las obligaciones que desde ese momento surgen engloban la incidencia de los mecanismos tributarios involucrados, dado que constituyen los presupuestos de la aplicación de éstos, con independencia de que se realicen los hechos generadores de la contribución, pues existe la obligación de inscripción, registro y declaraciones, lo que legitima a las quejas para controvertir tales dispositivos.



- Por otra parte, se indicó que las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión alegaron que el juicio debía sobreseerse respecto de la Ley General de Cambio Climático, porque no causaba algún perjuicio en la esfera jurídica de las quejas, conforme a lo establecido en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

- Ello se consideró infundado, debido a que la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas constituye un acto de aplicación de la Ley General indicada, en particular de los mecanismos establecidos en la fracción III del artículo 30, porque los impuestos ecológicos buscan proteger los efectos del cambio climático.

- En el noveno considerando, se indicó que era innecesario transcribir los conceptos de violación expuestos por las sociedades quejas, ya que se sintetizarían en el estudio de fondo con la respuesta puntual a cada uno de ellos, en atención a los principios de congruencia y exhaustividad.

- En el considerando décimo, se analizó el concepto de violación en el que las quejas manifestaron que el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, es violatorio de los principios de legalidad y certeza tributaria, además de que transfiere indebidamente facultades legislativas a la administración pública.

- Ello, resultó infundado porque de la lectura de ese precepto se advirtió que se otorgó la facultad a las dependencias y entidades de la administración pública en general para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos para la protección y reubicación de asentamientos humanos por los efectos del cambio climático.

- Lo regulado por dicho precepto, sólo implica una facultad de promoción de mecanismos lo que no necesariamente conlleva la posibilidad de que se establezcan reglamentariamente. Por tanto, no puede considerarse que el legislador federal haya delegado las facultades tributarias con las que cuenta ni que en uso de esa atribución puedan establecerse impuestos fuera de la ley.

- En consecuencia, se negó el amparo solicitado en relación con el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.



- En el décimo primer considerando, se analizó el estudio de fondo, por lo que, en primer lugar, al estudiar el vigésimo concepto de violación se determinó que era infundado considerar que el procedimiento legislativo que originó la Ley de Hacienda reclamada era inconstitucional.

- Ello, porque tratándose del amparo contra leyes las violaciones de carácter formal en el procedimiento legislativo resultan irrelevantes si no trascienden de modo fundamental a la norma general, lo que ocurre cuando se cumple con el fin último de la iniciativa, que es la aprobación del pleno del órgano legislativo, sin vicios en las formalidades.

- En efecto, en el proceso legislativo los vicios derivados de las comisiones encargadas del dictamen son susceptibles de purgarse por el Congreso, ya que el trabajo de las comisiones de legisladores es preparatorio para la deliberación del pleno, por lo que carecen de relevancia jurídica si no existieron irregularidades en relación con la aprobación de la ley.

- Por tanto, si las irregularidades del procedimiento legislativo no pueden tener como efecto una variación sustancial en la voluntad legislativa, siempre y cuando se haya respetado el principio de deliberación democrática, a nada conduciría ordenar la reposición de aquél.

- De la lectura de los artículos 51 y 61 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, 4 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del citado Estado, 93, 120, 121, 123, 124, 127 y 141 del Reglamento General del Poder Legislativo de la entidad mencionada, se advierte que los dictámenes de las iniciativas de las leyes deben leerse en la sesión anterior a su discusión y en dicha deliberación, deberán aprobarse por la mayoría del pleno, primero en lo general y, posteriormente, en lo particular.

- En ese sentido, los argumentos tendentes a demostrar vicios del estudio y procedimiento que originó la ley de hacienda combatida resultan inoperantes, porque dichas actuaciones son subsanables por la aprobación que realiza el pleno del órgano legislativo, pues lo relevante es que éste haya estado en posibilidad de discutir democráticamente el dictamen y aprobarlo en los términos previstos.



- En el caso, de las constancias relativas al procedimiento legislativo reclamado, se advierte que la Legislatura responsable siguió el procedimiento legislativo establecido para la aprobación, pues, en esencia, en una primera sesión se discutió el dictamen y, en una posterior, se aprobó con las reservas que se discutieron; asimismo, se dejó constancia en el diario de debates, en el cual se observa quien presidió la discusión, las posturas de los legisladores y el sentido del voto de cada uno de los asistentes, en particular, la participación de las posiciones contrarias al proyecto y la aprobación de la mayoría de los diputados que conformaron el quorum de la sesión.

- En consecuencia, a lo largo del procedimiento legislativo combatido fue respetado el principio de participación democrática de todas las fuerzas políticas, pues las posturas minoritarias pudieron ser discutidas y, por ende, tomadas en cuenta para la votación, por lo que atendiendo al principio de economía procesal resultaría innecesaria la insubsistencia de dicho trámite.

- Por otra parte, se consideró que, contrariamente a lo alegado por la parte quejosa, del análisis integral del decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, posteriormente a la mención de las firmas de las legisladoras que firmaron el decreto de la ley, se asentó la orden de promulgación respectiva y las firmas del gobernador del Estado de Zacatecas, de la secretaria general de Gobierno y del secretario de Finanzas.

- Por tanto, la ley reclamada fue promulgada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, por lo que dicho ordenamiento resulta eficaz, en términos del artículo 62 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

- En otro aspecto, al analizar los conceptos de violación segundo, tercero, cuarto y séptimo, en los que las quejas manifestaron, en esencia, que los impuestos reclamados invaden la esfera competencial de la Federación, porque la minería y todo el proceso minero sólo pueden ser objeto de contribuciones de carácter federal; que los tributos establecen contribuciones derivadas de las actividades mineras, por lo que para hacer compatibles las facultades federales sobre la industria minera con la materia de equilibrio ecológico, deben respetarse las limitaciones o reservas que establece la Constitución Federal;



que la normativa local implicaría someter los bienes de dominio de la nación a la jurisdicción y regulación impositiva estatal.

- Además, respecto del impuesto por extracción de materiales, indicaron que grava la extracción de materiales a cielo abierto, sin distinguir el movimiento de agregados pétreos y rocas que se formularon a propósito de la exploración, explotación y beneficio de minerales; que los preceptos combatidos trastocan los artículos 1o., 2o., 3o., 4o. y 6o. de la Ley Minera, pues son competencia federal, tanto las contribuciones relativas al proceso minero como las conductas asociadas con la exploración, explotación y beneficio.

- Tales argumentos resultaron fundados, debido a que del análisis del artículo 124 constitucional se deduce que las facultades que no correspondan expresamente a la Federación se encuentran reservadas a los Estados.

- En efecto, las entidades federativas cuentan con una competencia residual en relación con las atribuciones que regula la Constitución, pues les compete, por exclusión, las facultades que no se encuentran previstas en favor de los Poderes de la Unión, por lo que las prerrogativas establecidas en favor de la Federación integran una competencia exclusiva, salvo disposición constitucional en contrario.

- Así, del artículo 73, fracciones X y XXIX, de la Constitución Federal, se advierte que, en primer término, corresponde a la Federación regular la industria minera, lo que no excluye la facultad de establecer contribuciones en esa materia, ya que las atribuciones exclusivas en materia tributaria están establecidas en la fracción XXIX referida.

- No obstante, en esa disposición se establece la facultad exclusiva para gravar el aprovechamiento de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, en el que se establece el dominio directo de la nación sobre los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; así como los productos de-



rivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.

- En ese contexto, de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. de la Ley Minera, se evidencia que las actividades propias de la industria minera engloban la totalidad de los procesos involucrados en la minería, pues abarcan desde la identificación del depósito de mineral o sustancia hasta la obtención específica de los productos existentes en éstos, incluyendo los trabajos de preparación para tales efectos.

- De ahí que no sólo el beneficio de los minerales forman parte de las actividades materia de la Ley Minera, sino, se reitera, también la exploración y explotación; por tanto, la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de minería envuelve a todo el proceso productivo de dicha industria.

- Es evidente que los hechos impositivos en comento gravan la extracción de terreno, emisión y depósito de los contaminantes ahí regulados con independencia de la industria de que se trate, es decir, no se concretan específicamente en que los hechos generadores se realicen con motivo del desarrollo de la actividad de la minería, sino de cualquier tipo de industria. Por lo que se advierte que el objeto de los tributos se refiere a los procesos productivos en general.

- Así, el estudio de la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de minería debe realizarse bajo la óptica de que aquélla engloba a todo el proceso productivo de dicha industria, pues se estableció que tal limitante incide en las actividades de exploración, explotación y beneficio, en su conjunto.

- En consecuencia, los preceptos reclamados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, en relación con la facultad impositiva que tiene para gravar las actividades inherentes a la minería, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4o., constitucional, en relación con el numeral 6 de la ley reglamentaria del diverso 27 constitucional en materia de minería; en tanto que sólo a través de una ley federal pueden establecerse contribuciones que inci-



dan en el aprovechamiento de los recursos materia de la minería, en general, sobre las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes.

- Por ende, al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los preceptos analizados resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación.

- En consecuencia, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales, así como sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos, en los términos precisados.

- Ello no es obstáculo, para determinar que los sujetos que realicen la actividad de la minería no puedan ser contribuyentes de impuestos locales, puesto que debe entenderse que lo que prohíbe la facultad constitucional en comento es que se graven directamente las actividades connaturales de la minería o los beneficios obtenidos de ésta.

- Consecuencia de lo anterior, se concedió el amparo solicitado por las quejas para el efecto de que: a) los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas no les sean aplicados, en relación con las instalaciones que constituyan fuentes fijas generadoras de los contaminantes materia de dichas disposiciones, con motivo de actividades relativas a la industria minera, tanto en el presente como en el futuro; y b) la Secretaría de Finanzas de la entidad referida dejara de aplicar dichos preceptos y devolviera lo que erogaron las promoventes, con la actualización fiscal correspondiente.

- Finalmente, al haber resultado fundado una parte de los conceptos de violación, se consideró innecesario el estudio de los restantes, porque la parte quejosa no podría obtener mayor beneficio que la desincorporación de los preceptos reclamados de su esfera jurídica.

**CUARTO.—Resolución del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, en Acapulco, Guerrero, en



auxilio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en sesión de cinco de julio de dos mil dieciocho, consideró, en síntesis, lo siguiente:

- En el considerando único determinó que carecía de competencia legal para conocer del recurso intentado, en relación con el tema de invasión de esferas competenciales de una entidad federativa a la Federación, conforme a lo dispuesto en los artículos 103, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., fracción III, de la Ley de Amparo; y, 10, fracción II, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que su estudio y resolución corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que le solicitó reasumir su competencia originaria.

- Luego, del análisis de los recursos de revisión interpuestos, por el gobernador del Estado de Zacatecas, la Legislatura de dicha entidad federativa y las sociedades quejasas, indicó que subsistía el problema de invasión de esferas competenciales por parte de la autoridad local a la federal, ya que los recurrentes combaten las consideraciones formuladas por el juzgado de amparo, pues insisten sobre el tema competencial para crear tributos ambientales, cada una desde su perspectiva.

**QUINTO.—Pronunciamientos de la Juez de Distrito que deben quedar intocados.** Deben quedar firmes las determinaciones contenidas en los considerandos tercero y séptimo de la sentencia recurrida, mediante los cuales la Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo en relación con los actos de aplicación reclamados al gobernador, al secretario de finanzas, al subsecretario de ingresos, al director de ingresos y al director de fiscalización, todos de zacatecas, así como la impugnación del decreto gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, respectivamente, ya que las normas no ocasionan perjuicio con motivo de su vigencia, sino que es necesario un acto concreto de aplicación.

Asimismo, el sobreseimiento decretado en el considerando sexto, respecto del artículo 8o., fracción II, de la Ley General de Cambio Climático, dado que no se hicieron valer agravios que directamente lo combatieran.



De igual forma, debe quedar firme lo resuelto en el décimo primer considerando, en relación con el procedimiento legislativo del que derivó la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas fue constitucional y que la misma es eficaz, ya que no existieron irregularidades en su aprobación, pues se respetó el principio de deliberación democrática; aunado a que, se demostró que fue promulgada por el titular del Ejecutivo de dicha entidad.

Ello es así, porque la parte a quien perjudican las anteriores determinaciones fue omisa en combatirlas a través de sus agravios, por lo que debe tenerse por firme para seguir rigiendo en lo conducente al fallo.

**SEXTO.—Causal de improcedencia que se advierte oficiosamente, prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, respecto del numeral 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.** Por regla general, las consideraciones del Juez de Distrito que no hayan sido combatidas en vía de agravio deben quedar firmes, sin embargo dicho principio no opera en forma absoluta respecto de la procedencia de la acción constitucional, ya que el análisis de las causales de improcedencia es de orden público y debe efectuarse con independencia de que las partes lo aleguen o en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, pues así lo prescribe expresamente el artículo 62 de la Ley de Amparo.<sup>4</sup>

Lo anterior tiene justificación cuando, encontrándose el asunto en revisión, se advierte la existencia de una o varias causas de improcedencia diferentes a las que el juzgador de primer grado estimó actualizadas, desestimadas, o bien, al advertirse un motivo distinto de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, dado que, en esos casos, es indudable que el tribunal revisor, de oficio, debe emprender el estudio de la procedencia de la acción.

La afirmación que precede se encuentra corroborada con lo dispuesto por el artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>5</sup> que establece que el órgano

<sup>4</sup> "Artículo 62. Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

<sup>5</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: ...



jurisdiccional, al conocer de los asuntos en revisión, observará, entre otras reglas, la relativa a que 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; lo cual, en otras palabras, significa que el legislador permite al tribunal revisor examinar la procedencia del amparo bajo supuestos diversos a los analizados por el Juez de primer grado.

El principio de congruencia respecto del análisis de las causales de improcedencia que compete al tribunal revisor consiste en que la procedencia del juicio de garantías es de orden público y conduce a considerar que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimada determinada hipótesis de improcedencia, el tribunal revisor bien puede abordar el estudio bajo un matiz distinto, que puede ser alumbrado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causal por diverso motivo, si se considera que un supuesto de improcedencia puede generarse por otras razones.

Al respecto, como apoyo a las consideraciones anteriores puede citarse la jurisprudencia P./J. 122/99, 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 X, noviembre de 1999, página 28, de rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA.—Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues

---

"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."



en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme."

Ahora, en opinión de esta Segunda Sala se considera que, con fundamento en el artículo 63, fracción V, en relación con el diverso 61, fracción XII, ambos de la Ley de Amparo, debe sobreseerse en el juicio respecto del acto reclamado a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como al presidente de la República, consistente en el numeral 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, ya que las sociedades quejasas carecen de interés jurídico para reclamar dicha porción normativa, pues contrariamente a lo reclamado y a lo determinado en la sentencia recurrida, dicho precepto no fue aplicado en su perjuicio.

A efecto de demostrar lo anterior, es necesario señalar que el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, establece lo siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:



"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

Del precepto legal transcrito, se desprenden las siguientes hipótesis de improcedencia del juicio de amparo:

- a. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;
- b. Contra actos que no afecten los intereses legítimos del quejoso; y,
- c. Contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

En el caso, se analizará el supuesto establecido en el inciso **a)**, relativo a que no se afecten los intereses jurídicos del quejoso.

Para entender esta causal de improcedencia, resulta necesario hacer referencia al contenido de los artículos 103 y 107, fracción I,<sup>6</sup> de la Constitución

<sup>6</sup> **Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite  
"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

**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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.



Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se desprende que el juicio de amparo es procedente contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; así como aquellos que vulneren o restrinjan la esfera de competencia de alguno de los órdenes de gobierno establecidos en la Constitución Federal.

Asimismo, uno de los principios rectores del juicio de amparo, en términos de la fracción I del artículo 107 constitucional, es que dicha acción únicamente procede a instancia de "parte agraviada", lo que se traduce en la exigencia de que la norma o el acto reclamado debe generar una afectación a un interés jurídico o legítimo del quejoso.

Tratándose del amparo contra leyes, este requisito de afectación puede generarse en dos momentos: **a)** por su sola entrada en vigor; y, **b)** con motivo de su primer acto de aplicación.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha establecido los conceptos de normas autoaplicativas y normas heteroaplicativas, con el propósito de clasificar e identificar los escenarios en que una norma puede generar una afectación a los particulares y la oportunidad para impugnarla en amparo.

Conforme a dicha clasificación, las normas autoaplicativas son aquellas que con su sola entrada en vigor causan una afectación al particular. Por otro lado, las normas heteroaplicativas son aquellas que no generan un perjuicio sino hasta que se suscita un acto concreto de aplicación de la norma.

Así, para determinar dentro de qué hipótesis se sitúa la afectación a la esfera jurídica del gobernado –es decir, si la norma le afecta desde su entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación– este Alto Tribunal estableció un criterio para diferenciar las normas autoaplicativas y heteroaplicativas: el de "individualización incondicionada".

---

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; ..."



Al respecto, se estableció que dicho principio es consustancial a las normas autoaplicativas, es decir, las que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, toda vez que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, generan perjuicio al gobernado desde el inicio de su vigencia, dado que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.

En ese sentido, se señaló que el principio de individualización incondicionada permite determinar con mayor objetividad la procedencia del amparo contra leyes, toda vez que habilita al juzgador a conocer, en cada caso, si los efectos de la disposición legal reclamada ocurren en forma condicionada o incondicionada, siendo dicha condición la realización de un acto necesario para que la ley adquiera individualización.

En apoyo a lo anterior, se citan la jurisprudencia P./J. 55/97 (9a.), de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA",<sup>7</sup> así como la tesis aislada 2a. XIX/96 (9a.), cuyo rubro es: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HE-

<sup>7</sup> De texto: "Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."



## TEROAPLICATIVAS (DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA).<sup>8</sup>

En ese sentido, cuando las obligaciones derivadas de la ley nazcan con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada. En cambio, cuando las obligaciones que impone el mandato legal no surjan en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiera para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se estará en presencia de una ley heteroaplicativa o de individualización condicionada.

Cabe destacar que, tratándose de las normas heteroaplicativas, el acto concreto de aplicación de las mismas puede efectuarse **a)** de manera directa por una autoridad, **b)** por parte de un particular que actúe por mandato expreso de la ley, como sucede, por ejemplo, en el caso de los retenedores de las contribuciones; o bien, **c)** cuando el agraviado se coloque por sí mismo en el supuesto previsto por la ley, sin necesidad de un acto específico de una autoridad, como ocurre, por ejemplo, con la autodeterminación o autoliquidación en materia tributaria.

<sup>8</sup> Cuyo texto es: "Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para distinguir las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, generan perjuicio al gobernado desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional e incluso comprende el acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio, de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."



Asimismo, se ha sentado el criterio de que el primer acto de aplicación no es aquel en el que únicamente se hace referencia formal a las normas impugnadas, debido a que para considerarlo como tal es necesario demostrar que trasciende en la esfera jurídica del gobernado generándole un perjuicio, que se traduce en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico, que de no existir lo procedente es decretar el sobreseimiento por falta de interés jurídico.

Por ende, aun cuando en el acto respectivo la autoridad haga alusión expresa a determinadas normas jurídicas heteroaplicativas, el amparo no será procedente si dicho acto no causó perjuicio en la esfera jurídica de la parte quejosa.

En apoyo a ello, resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 67/99 (9a.), "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. SI ÉSTE NO CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, DEBE SOBRESEERSE POR LA LEY, SIN QUE ELLO IMPIDA AL PROMOVENTE IMPUGNARLA EN LA OPORTUNIDAD EN QUE SE APLIQUE EN SU PERJUICIO.",<sup>9</sup> así como la tesis aislada 2a. CLXXV/2000 (9a.), "LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS EN AMPARO ES AQUEL QUE TRASCIENDE A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO, CAUSÁNDOLE UN PERJUICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SEA O NO CORRECTA."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> De texto: "Si el quejoso reclama la inconstitucionalidad de una disposición con motivo del primer acto de aplicación debe demostrar que lo perjudica; si éste no existe debe decretarse el sobreseimiento por falta de interés jurídico, con fundamento en los artículos 73, fracción V, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo, pero el sobreseimiento en los términos indicados no le impide volver a impugnar la ley o reglamento cuando en realidad se le aplique en su perjuicio."

<sup>10</sup> Cuyo texto es: "Conforme a la interpretación jurisprudencial que ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de lo dispuesto en los artículos 4o., 73, fracciones V y VI, y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, el primer acto de aplicación que permite controvertir, a través del juicio de garantías, la constitucionalidad de una disposición de observancia general, es aquel que trasciende a la esfera jurídica del gobernado generándole un perjuicio que se traduce en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico. Ahora bien, en caso de que el citado acto de aplicación carezca de la fundamentación y motivación debidas, que provoquen la interrogante sobre si el peticionario de garantías realmente resintió la individualización de la norma controvertida, como puede ser el caso en que la situación de hecho del quejoso no se ubique en el supuesto de la norma o que la autoridad haya realizado una cita equivocada de la disposición aplicable, el juzgador de garantías deberá analizar el acto de aplicación y la trascendencia que éste tenga sobre la esfera jurídica del



En el caso concreto, esta Segunda Sala estima que el acto reclamado por las sociedades quejasas, consistente en el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, debe sobreseerse dado que no cuentan con interés jurídico para impugnarlo con motivo del supuesto acto de aplicación que aducen.

Al respecto, cabe recordar que las sociedades quejasas promovieron el amparo que dio origen al presente recurso de revisión aduciendo que la Legislatura aplicó, en la exposición de motivos, el artículo 30, fracción III,<sup>11</sup> de la Ley General de Cambio Climático, para justificar la creación de los impuestos ecológicos, lo que contraviene los numerales 27, párrafos cuarto y quinto, así como el 73, fracciones XXIX y XXIX-G, de la Constitución Federal.

Por su parte, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, en su sentencia de quince de agosto de dos mil diecisiete, para concluir que las quejasas sí tenían interés jurídico para combatir el artículo en comento, partió de la premisa inexacta de que al haberse emitido como mecanismo para la protección del medio ambiente, en particular, respecto del cambio climático, la ley de hacienda controvertida constituía un acto de aplicación del precepto de la ley general, pues aquélla actualiza de forma concreta la hipótesis de competencia que en dicha materia prevé éste, en particular, al haber tenido como origen una iniciativa –propuesta– del Ejecutivo Estatal.

---

quejoso, para determinar si el origen del perjuicio causado se encuentra efectivamente en el dispositivo impugnado, lo que le permitirá concluir que éste sí afecta su interés jurídico y, por tanto, resulta procedente su impugnación. La anterior conclusión encuentra apoyo, inclusive, en la jurisprudencia 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, cuyo rubro es: 'LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN', de la cual deriva que cuando se reclaman en amparo indirecto disposiciones de observancia general, con motivo de su primer acto de aplicación, una vez determinada la procedencia del juicio, debe estudiarse la constitucionalidad de la norma impugnada y, posteriormente, en su caso, la legalidad del acto concreto de individualización, sin que ésta constituya impedimento alguno para que se aborde el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas."

<sup>11</sup> "Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

"...

"III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático; ..."



Es decir, el juzgado del conocimiento desestimó la causal de improcedencia invocada por las Cámaras de Diputados y Senadores, así como por el presidente de la República, bajo una indebida apreciación del acto reclamado, ya que contrariamente a lo referido en el considerando octavo de la sentencia recurrida y lo alegado por las sociedades promoventes, el artículo impugnado no fue aplicado en perjuicio de las quejas, por ende, la interpretación que le dio la Legislatura de Zacatecas no fue inconstitucional, ya que distinguió la concurrencia de las materias sustantivas reguladas por las leyes generales y la concurrencia impositiva establecida únicamente en la Constitución Federal.

En ese sentido, del suplemento 2, número 105, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, se advierte que la Legislatura si bien citó el referido precepto en la exposición de motivos y en la iniciativa de ley, lo cierto es que únicamente fue para referir la concurrencia que hay en materia ambiental, en la que se pueden establecer mecanismos de recaudación y obtención de recursos para la protección y reubicación de asentamientos humanos por los efectos del cambio climático.

No obstante, la Legislatura también hizo notar,<sup>12</sup> principalmente, que la creación de los impuestos ecológicos que proponen se basó en la concurrencia

<sup>12</sup> Lo que se advierte de la siguiente transcripción, visible en las fojas 9 y 10 del suplemento 2, número 105 indicado:

"Impuestos ecológicos:

"La creación de los impuestos ecológicos que se proponen, se basa en la concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades federativas. Esa concurrencia es la regla general tratándose de la generalidad de la materia tributaria, en la medida que las potestades que no están expresamente conferidas a la Federación, se entienden reservadas a los estados. Ello implica que al no existir exclusividad de la Federación ni en la CPEUM, ni en la Ley de Coordinación Fiscal para crear contribuciones ambientales, las entidades federativas cuentan con la respectiva potestad tributaria para hacerlo, lo que es propio de la concurrencia tributaria de que se trata, lo que se traduce en la viabilidad jurídica de su implementación.

"Existe concurrencia impositiva para el caso del impuesto ambiental que se propone toda vez que, aunado a las concurrencias que existen entre la Federación y el Estado de Zacatecas en las materias de salud, protección al ambiente y educación, se suma la concurrencia impositiva que prevalece en tanto, a nivel constitucional, no existe reserva expresa para la Federación en esta materia, ni restricción específica que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas, como se muestra en las siguientes consideraciones jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, cuya voz indica: ..."



impositiva establecida por la propia Constitución Federal, la cual es la regla general en la materia fiscal, en la medida que las potestades que no están expresamente conferidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados, por lo que cuentan con la potestad tributaria para hacerlo, pues no hay una reserva expresa para la Federación ni una prohibición específica que impida a Zacatecas establecer esos tributos.

Dicha distinción realizada por la Legislatura Estatal, para fundamentar la potestad tributaria atribuida, se corrobora de las páginas 52 y 53,<sup>13</sup> del suplemento

<sup>13</sup> "Conforme a este contexto, debemos expresar que en nuestro país prevalece, en materia fiscal, una concurrencia entre los órdenes de gobierno federal y estatal, tal como se describe en la exposición de motivos de la iniciativa que se estudia, sin embargo, al existir la adhesión por parte del Estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en éste se establecieron los impuestos y derechos que las entidades federativas cedieron a la Federación, para recibir en resarcimiento participaciones federales, por lo que cualquier contribución que no esté contemplada en alguno de estos ordenamientos es susceptible de ser establecida por alguna entidad federativa, como es el caso de los impuestos de carácter ecológico que nos ocupan.

"Congruente con lo anterior, la creación de los impuestos que se proponen se basa en la concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades federativas, en este caso, el Estado de Zacatecas.

"Esa concurrencia es la regla tratándose de la generalidad de la materia tributaria, en la medida que las potestades que no están reservadas expresamente a la Federación se entienden conferidas a los estados.

"Lo anterior implica que al no existir exclusividad de la Federación para crear contribuciones ambientales, las entidades federativas cuentan con la respectiva potestad tributaria para hacerlo, lo que es propio de la concurrencia tributaria de que se trata, en consecuencia, para esta comisión no existe invasión de facultades fiscales con la implementación de las citadas contribuciones.

"Para ello, es de suma importancia aludir a la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (registro digital: 232505) en la que se indica que:

"Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a la materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos [artículos 73, fracción VII, y 124; b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación, artículo 73, fracción XXIX y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados, artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118] ..."

"En este orden de ideas, existe concurrencia impositiva para el caso de los impuestos ambientales que se proponen, toda vez que, aunado a las concurrencias que se expusieron al inicio y que existen entre la Federación y el Estado de Zacatecas en las materias de salud, protección al ambiente y educación, se suma la concurrencia impositiva que prevalecen tanto, a nivel constitucional, no existe reserva expresa para la Federación en esta materia, ni restricción específica que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas.



en comento, en el considerando cuarto, referente a la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, debido a que se observa que al hacer mención de las facultades concurrentes, se reiteró que en materia fiscal existe una concurrencia entre los órdenes de Gobierno Federal y Estatal; lo que implica que al no existir exclusividad de la Federación para crear contribuciones ambientales, las entidades federativas cuentan con la respectiva potestad tributaria para hacerlo y, por tanto, no hay una invasión de esferas competenciales, ya que además de las concurrencias que existen entre las materias de salud, del medio ambiente y de educación, se debe sumar la impositiva a nivel constitucional.

En otras palabras, del proceso legislativo se advierte que se visualiza y respeta la separación entre dos tipos de facultades constitucionales concurrentes, una referida a aspectos "sustantivos" (por ejemplo, salud, medio ambiente y educación) y otra a la potestad tributaria o facultad para la imposición de contribuciones, las cuales son independientes entre sí y, en caso de que una de esas materias sustantivas tenga un punto de contacto horizontal o transversal con la potestad tributaria, entonces deberá someterse a las reglas competenciales y procesales conducentes a esta última.

Por ejemplo, en caso de que en uno de los niveles de gobierno se pretenda la imposición de una contribución con un fin extrafiscal o, por el contrario, de un impuesto ambiental en estricto sentido,<sup>14</sup> sólo podrá realizarlo si cuenta con la competencia o potestad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en materia tributaria, la cual es independiente de la concurrencia que la propia Carta Magna establece para la materia "sustantiva" medioambiental.

---

"Resulta claro que los impuestos verdes que se proponen en la iniciativa que se estudia cuentan con sustento constitucional, virtud de ello, coincide con los argumentos que, en tal sentido, expuso el Ejecutivo del Estado en su propuesta. ..."

<sup>14</sup> No es lo mismo una contribución que adiciona en las disposiciones que la regulan un fin extrafiscal relacionado con el medio ambiente (de hecho a cualquier contribución se le "agregar" un fin extrafiscal medioambiental) a un impuesto ambiental en estricto sentido, pues este último grava un aspecto económico, consistente en el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo cuyo autor, en vez de reconocerlos e incorporarlos a sus erogaciones, deja en manos de la sociedad y del Estado la carga económica de reparar esos efectos negativos o externalidades.



Por otra parte, también en el proceso legislativo se citó la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS."

Además, en el suplemento 2, número 105, página 21,<sup>15</sup> se refirió que la declaración anual del impuesto de la emisión de gases a la atmósfera, se debe presentar a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año, sin perjuicio de las multas, responsabilidades o sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente; es decir, el Legislador Local advirtió las diferencias entre la potestad tributaria (derivada del sistema complejo previsto en la Constitución Federal) y la concurrencia en la materia "sustantiva" medioambiental, separando las obligaciones y, en su caso, responsabilidades derivadas del incumplimiento de normas de carácter tributario, de las que se originan por no acatar las normas medioambientales de carácter sustantivo.

En consecuencia, como se puede apreciar de lo reseñado, la Legislatura de Zacatecas en ningún momento aplicó a las sociedades quejas el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático; pues ejerció la potestad o facultad tributaria para establecer impuestos ambientales en estricto sentido, pero en momento alguno empleó la concurrencia competencial en materia sustantiva para establecer obligaciones y/o sanciones en materia ambiental, sino estricta y únicamente en materia tributaria.

Así, con fundamento en el artículo 63, fracción V, en relación con el diverso 61, fracción XII, ambos de la Ley de Amparo, se impone revocar, en lo condu-

<sup>15</sup> "Asimismo, se deberá presentar una declaración anual por este impuesto a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año del ejercicio de que se trate, en la que se podrán acreditar los pagos provisionales mensuales efectivamente pagados de este impuesto del ejercicio que corresponda.

"Lo anterior, sin perjuicio de las multas, responsabilidades o sanciones que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, u otras responsabilidades penales, civiles o administrativas y demás disposiciones que resulten aplicables por el riesgo de pérdida de vida humana, así mismo por deterioro que causa a la salud pública y el daño al ambiente. ..."



cente, el fallo recurrido y sobreseer en el presente juicio respecto del acto reclamado a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como al presidente de la República, consistente en el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

Cabe aclarar que no serán motivo de pronunciamiento alguno los agravios que las quejas realizan respecto de la negativa de amparo del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, dado que no subsiste la materia de análisis ante el sobreseimiento decretado.

Por último, del análisis integral de las constancias de autos, esta Segunda Sala no advierte de manera oficiosa la actualización de alguna otra causa de improcedencia diferente a las ya analizadas.

**SÉPTIMO.—Agravios de las autoridades responsables en los que defieren la constitucionalidad de los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, porque consideran que no se invade la esfera de competencia de la Federación.** En su primer y segundo agravios, tanto la Legislatura como el gobernador del Estado de Zacatecas, en esencia, sostienen lo siguiente:

- La sentencia recurrida transgredió los principios de congruencia y exhaustividad, porque no se encuentra apegada a derecho y se emitió en contravención a la Constitución Federal, en específico los artículos 4o., párrafo quinto; 25, párrafo primero; 28, párrafo primero y 73, fracción XXIX-G, que tienen que estudiarse en relación con lo establecido en los numerales 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII, XV y XXI; 21, primer párrafo; 22, primer párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como el 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción (sic) y décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático.

- Es necesario que se efectúe una interpretación conforme, la que se fundamenta en el diverso principio de conservación legal; es decir, que existe una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la preservación de las leyes, al tratarse de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconveniente un precepto legal.



- La materia ambiental es una facultad concurrente, pues en términos de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, los gobiernos federal, local y municipal podrán expedir leyes en dicha materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

- Para el diseño de los impuestos ecológicos se observó a cabalidad las previsiones establecidas en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, los tributos del conocimiento declarados inconstitucionales incorrectamente en la sentencia recurrida tienen su origen en el ejercicio de una facultad concurrente entre los tres niveles de gobierno, por lo que no existe reserva expresa para la Federación ni restricción específica que impida la potestad tributaria del Estado de Zacatecas.

- La sentencia recurrida infringe lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo, debido a que fue emitida en contravención a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

- La interpretación realizada por la Juez de amparo, de que en los artículos reclamados no existió una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, es contraria a lo establecido en la Constitución Federal.

- Se debió tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 5o., fracciones IV y V, de la Ley Minera, en las que se establece una excepción para la aplicación de esa legislación.

- Contrariamente a lo resuelto en la sentencia recurrida, las actividades de exploración, explotación y beneficio, no prevén que la actividad minera al desarrollarse deba alterar o modificar la composición o condición natural al momento de incorporarse en la atmósfera, agua, suelo, flora o fauna.

- Se dejó de advertir que mediante los impuestos ecológicos el legislador no está regulando la actividad minera, sino que a través de ellos se establece una política de protección del medio ambiente.



- En ese sentido, insisten que el legislador tiene una amplia libertad para configurar el sistema tributario y es por ello que determinó la creación de los impuestos ecológicos, ya que no existe reserva expresa para la Federación y tampoco restricción específica para la Legislatura Local.

Los anteriores motivos de disenso son **inoperantes** en una parte, **infundados** en otra y **fundados** en los que resta, como se demostrará a continuación.

En sesión de once de febrero del dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 56/2017,<sup>16</sup> en la que determinó, en esencia, que los denominados impuestos ecológicos del Estado de Zacatecas no invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión en materia tributaria.

Para arribar a esa conclusión, en principio, indicó que, si bien las contribuciones impugnadas se relacionan con la materia ambiental, lo cierto es que el asunto debía resolverse a partir del análisis de las disposiciones constitucionales que prevén las facultades en materia impositiva, precisamente al versar sobre tributos.

Se dijo que analizar el tema de invasión de competencias a la luz del artículo 73, fracción XXXIX-G, constitucional, implicaría determinar la competencia de los Congresos Federal y Locales a partir de normas generales tales como las contenidas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y no a partir del Texto Constitucional.

Es aquí en donde radica la **inoperancia** de los agravios de las autoridades responsables recurrentes, en el sentido de que además de lo previsto en la Constitución Federal, se debe atender a lo dispuesto en las leyes generales en materia ambiental y lo establecido a nivel internacional en donde se reconoce la concurrencia de dicha materia.

<sup>16</sup> Cuyas consideraciones son obligatorias para esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Ello, debido a que el asunto debe examinarse y resolverse estrictamente bajo la óptica tributaria dispuesta solamente a nivel constitucional, ya que una cosa es la regulación de la materia propiamente dicha, es decir, de la materia sustantiva medio ambiental y, otra muy distinta, la competencia o potestad tributaria para establecer contribuciones, incluso tratándose de impuestos ambientales en sentido estricto, la cual, como también determinó el Pleno de este Alto Tribunal, es concurrente.

En efecto, además del precedente de mérito, el Tribunal Pleno ha determinado en diversos asuntos que la potestad tributaria se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de un sistema complejo, que incluye concurrencias, facultades exclusivas y restricciones expresas, por lo cual existen casos en que tanto la Federación como las entidades federativas son competentes para establecer contribuciones (conurrencia); otros supuestos en que se trata de actividades, objetos o fuentes de riqueza exclusivas de la Federación; así como otras hipótesis que se encuentran vedadas expresamente a los Congresos Locales.

Por otra parte, en relación con el impuesto denominado por remediación ambiental en la extracción de minerales, regulado de los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, los argumentos de las recurrentes se consideran **infundados**.

Lo anterior, en virtud de que conforme al artículo 73, fracción XXIX; ordinal 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones "sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27".

Por ende, tanto el aprovechamiento como la explotación de esos recursos naturales, son parte de la facultad exclusiva de la Federación para establecer contribuciones.

Ahora, evidentemente la Constitución no define el término explotación, entonces, para ello, es útil recurrir a la Ley Minera, la cual prevé lo siguiente:



"Artículo 2o. Se sujetarán a las disposiciones de esta ley, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas."

"Artículo 3o. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

"...

"II. Explotación: Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, y"

"Artículo 6o. La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades."

Conforme a los preceptos transcritos, la explotación de los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, consiste en las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo.

En otras palabras, **la explotación incluye** no sólo la extracción de las sustancias a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, sino también la remoción de los suelos o sustancias iguales a las que componen los terrenos, por lo cual, gravar tal remoción de suelo, que se insiste, es parte de la explotación, se trata de una competencia exclusiva de la Federación.



No es óbice a tales consideraciones que en la controversia 56/2017 el Pleno de este Alto Tribunal haya determinado que el impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales regulado de los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas no invade esferas competenciales exclusivas de la Federación.

Lo anterior, porque se consideró que el objeto del impuesto denominado por remediación ambiental en la extracción de minerales, regulado de los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las entidades federativas, porque la legislación estatal establece como supuesto normativo para la causación de esa contribución, la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, mientras que la competencia exclusiva de la Federación se refiere a materiales de distinta naturaleza del terreno.

Pero tal distinción no se analizó desde la perspectiva de lo que establecen los artículos 3, fracción II, y 6 de la Ley Minera consistente en que la explotación (que es competencia exclusiva de la Federación) incluye no sólo la extracción de las sustancias a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, sino también la remoción de los suelos o sustancias iguales a las que componen los terrenos.

En consecuencia, los diversos argumentos que realizan las autoridades recurrentes en relación con los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, se estiman infundados.

Por tanto, lo procedente es confirmar el amparo concedido y sus efectos, en relación con tales preceptos.

Por otra parte, esta Segunda Sala considera **fundadas** las manifestaciones de las autoridades recurrentes en los que señalan que para la creación de los impuestos ecológicos se atendió a lo establecido en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, los tributos del conocimiento declarados inconstitucionales incorrectamente en la sentencia recurrida tienen su origen en el ejercicio de una facultad



concurrente entre los tres niveles de gobierno, por lo que no existe reserva expresa para la Federación ni restricción específica que impida la potestad tributaria del Estado de Zacatecas.

Al respecto, cabe destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la potestad tributaria, ha realizado una interpretación sistemática de la Constitución Federal en los preceptos que se refieren a materia impositiva, de la cual se advierte que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que se trata de un sistema complejo, en el cual la regla general es la concurrencia y, después, se conceden facultades o fuentes de imposición exclusivas de la Federación, así como fuentes en las que se prohíbe a los Estados la facultad tributaria, además de supuestos en los que se limita a la Federación determinadas facultades respecto de la facultad de los Estados.

En otras palabras, las reglas principales son las siguientes:

a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución).

b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículos 73, fracción XXIX y 131 del Texto Fundamental).

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, así como 118 constitucionales).

d) Restricciones de algunas facultades de la Federación (artículos 115, fracción IV, segundo, tercero y cuarto párrafos y 122, fracción V, quinto párrafo «constitucionales»).

Por tanto, únicamente los artículos constitucionales que se refieren expresamente a las facultades o potestades en materia tributaria son los que deben interpretarse (de forma armónica) para establecer las facultades exclusivas, concurrentes y limitadas, para el establecimiento de contribuciones, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.



Ahora, conforme a los artículos 73, fracción VII,<sup>17</sup> y 124<sup>18</sup> constitucionales, existe concurrencia en materia impositiva, de modo que habrá materias en que pueda ejercerse la potestad tributaria tanto a nivel federal como local, en la inteligencia de que deben atenderse tanto las facultades exclusivas de la Federación, como las prohibiciones expresas para las entidades federativas.

Así, de la lectura del artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, se advierte, en primer término, que es facultad del Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mientras que la fracción XXIX<sup>19</sup> del propio precepto prevé que es facultad exclusiva de la Federación establecer tributos sobre distintas actividades u objetos, entre los que destacan los servicios públicos concesionados o explotados directamente por ésta.

Por su parte, el artículo 131<sup>20</sup> del Ordenamiento Fundamental, establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o bien, que transiten por territorio nacional.

<sup>17</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. ..."

<sup>18</sup> "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

<sup>19</sup> "...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

"f) Explotación forestal.

"g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. ..."

<sup>20</sup> "Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo



Finalmente, conforme a los numerales 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX,<sup>21</sup> así como 118, fracción I,<sup>22</sup> constitucionales, las entidades federativas no pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada y salida de mercancía nacional o extranjera de su territorio; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esa diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores a las que autorice el Congreso de la Unión

y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

<sup>21</sup> "Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) (DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

"...

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

<sup>22</sup> "Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. ..."



y, finalmente, no pueden, sin consentimiento del Poder Legislativo Federal establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, o bien, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

De lo anterior, se observa que tales preceptos prevén las facultades exclusivas de la Federación para gravar las actividades o bienes ahí identificados.

No obstante, como ya se dijo, este Alto Tribunal ha reconocido que las atribuciones de las entidades federativas se sustentan en el artículo 124 constitucional a partir de un criterio residual consistente en que todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de los Estados.

Lo que demuestra que, en efecto, la materia tributaria es concurrente, pues tanto la Federación como las entidades federativas son competentes para regularla, esto es, para establecer contribuciones, debiendo sólo advertir cuáles son actividades, objetos o fuentes de riqueza exclusivas de la Federación o que están vedadas para los Congresos Locales, a fin de establecer el ámbito de competencia respectivo.

En este punto conviene precisar dos aspectos que igualmente destacó el Tribunal Pleno.

El primero consiste en que el hecho de que en el artículo 73, fracción VII, constitucional, el Poder Reformador haya establecido que es facultad del Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, no significa que sólo dicho ente pueda emitir normas tributarias, sino que ese precepto debe analizarse de manera sistemática con los numerales antes mencionados a fin de advertir qué actividades, objetos o fuentes de riqueza son exclusivas de la Federación.

Dicha fracción VII, corrobora la afirmación de que la materia tributaria es concurrente, pues el texto fundamental reconoce tanto la atribución de la Federación para imponer contribuciones, como de las entidades federativas por medio del artículo 124 constitucional.

El segundo aspecto a destacar, consiste en que, como ya se dijo, no debe confundirse la facultad de los dos ámbitos de gobierno mencionados para esta-



blecer contribuciones, con las facultades exclusivas de la Federación para legislar ciertas materias.

Efectivamente, del propio texto constitucional se advierte la intención del Poder Reformador de la Constitución de distinguir y separar la competencia del Congreso de la Unión para legislar en determinada materia o sector, del específico relativo a la imposición de contribuciones.

Por tanto, mientras el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en las diversas materias identificadas en el artículo 73 constitucional, también la tiene para imponer contribuciones pero respecto de las actividades, objetos o fuentes de riqueza identificados o especificados en los otros preceptos constitucionales antes identificados.

De ahí que, tal como lo afirmó el Tribunal Pleno en la ejecutoria comentada, la facultad federal para legislar en determinada materia, no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de esa materia que regula.

Ello explica por qué las entidades federativas tienen competencia para regular, por ejemplo, ciertos aspectos del comercio tal como el hospedaje, siendo que conforme al artículo 73, fracción X, constitucional, es facultad exclusiva de la Federación regular esa materia.

Apoyan los anteriores razonamientos los criterios aislados y jurisprudenciales siguientes:

"PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA GRAVAR EN LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO LA ENAJENACIÓN O, EN SU CASO, LA IMPORTACIÓN DE AGUAS GASIFICADAS O MINERALES, REFRESCOS, BEBIDAS HIDRATANTES O REHIDRATANTES, QUE UTILICEN EDULCORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal en materia impo-



sitiva, sino que se trata de un sistema complejo con diversas reglas que deben tomarse en consideración para distribuir las facultades impositivas entre ambos órdenes de gobierno, a saber: a) concurrencia contributiva entre la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124 constitucionales); b) limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva exclusiva de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX, constitucional); y, c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118 constitucionales). Por tanto, aun cuando el artículo 73, fracción XXIX, quinto numeral, de la Constitución Federal establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para imponer contribuciones especiales sobre las materias que enumera, entre las que no figura la referente a la enajenación o la importación de aguas gasificadas o minerales, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, que utilicen concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan su obtención, elaborados con fructuosa o cualquier otro edulcorante distinto al azúcar de caña, ello no significa que el legislador federal carezca de atribuciones para imponer contribuciones respecto de esa materia, pues aquéllas derivan del contenido de la fracción VII del artículo 73 constitucional que señala que el Poder Legislativo Federal tiene facultad para imponer los tributos necesarios para cubrir el presupuesto." (Jurisprudencia 2a./J. 154/2005, de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1021)

"COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA.—Los tributos exclusivamente federales son los enumerados en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto y conforme al principio de no redundancia en materia constitucional, se concluye que la facultad federal para legislar en determinada materia no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula. Es decir, el hecho de que exclusivamente la Federación pueda legislar sobre alguna materia no significa que los Estados o el Distrito Federal no puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre determinados sujetos u objetos



reglamentados por una norma de carácter federal." (Tesis aislada 1a. CCXXIV/2009, de la Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 275)

"HOSPEDAJE. LAS LEYES LOCALES QUE ESTABLECEN IMPUESTOS CUYO HECHO IMPONIBLE CONSISTE EN LA PRESTACIÓN DE TAL ACTIVIDAD, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.—De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer impuestos sobre actividades relacionadas con el turismo, como lo es la prestación del servicio de hospedaje, no es materia exclusiva de la Federación, pues siendo la materia de turismo un acto que la ley reputa de comercio, conforme al artículo 75, fracción VIII, del Código de Comercio, y dado que el Poder Revisor de la Constitución estableció en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, las materias reservadas a la Federación para establecer contribuciones sobre ellas, dentro de las cuales no se ubica el comercio en general, sino únicamente el comercio exterior, debe concluirse que existe una facultad concurrente entre la Federación y los Estados para gravar las actividades de carácter comercial, como lo es el servicio de hospedaje, sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la fracción X del propio artículo 73 constitucional reserve a la Federación la facultad para legislar en materia de comercio, puesto que en ella se regula un ámbito legislativo de carácter general para que el Congreso Federal determine la regulación jurídica de la materia de comercio, con excepción de la potestad tributaria sobre tal materia, ámbito legislativo que se regula en forma específica en la fracción XXIX del propio precepto, en el que también se delimitan las esferas de la Federación y los Estados, precisando las actividades que pueden ser gravadas en exclusiva por la primera." (Jurisprudencia P./J. 14/98, del Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, febrero de 1998, página 38)

"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.—Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva



de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)." (Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Primera Parte, página 149)

En la controversia constitucional 56/2017, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si con el establecimiento de contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, a los que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, se invadieron esferas competenciales tributarias exclusivas de la Federación, procedió a analizar el objeto de cada uno de los tributos impugnados.

Por lo que hace al impuesto por la emisión de gases a la atmósfera, regulado en los artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda de Zacatecas, en la controversia del conocimiento, se determinó que la emisión de gases a la atmósfera no constituye una actividad de explotación de dicho recurso natural, pues a través de ella el aire no se utiliza como materia para la obtención de algún producto o beneficio, sino que únicamente funge como un mero receptor de las sustancias contaminantes, como el espacio específico sobre el cual se vierten y el cual se afecta; por ende, dicha contribución no invade la esfera de competencia federal.

Para ello, el Pleno indicó que en términos constitucionales, el espacio situado sobre el territorio nacional tiene una doble naturaleza:

a. Como un espacio geográfico en el que se localizan diversos recursos naturales, sobre los cuales la Nación ejerce un dominio directo –*artículo 27 constitucional*–; y

b. Como un espacio geográfico que forma parte del territorio nacional –*artículos 42 y 48 constitucionales*–.

Así, el Pleno refirió que de la lectura del artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, se desprende que el objeto del impuesto local consiste



en la emisión a la atmósfera de determinadas sustancias, la que se encuentra estrechamente relacionada con la calidad del aire como bien jurídico tutelado. Por tanto, debe reconocerse que el recurso natural comprometido con esta actividad específica no es como tal el espacio situado sobre el territorio nacional, sino específicamente el aire, por lo que su previsión constitucional no viene determinada por los artículos 27, 42 y 48 constitucionales.

En relación con el impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, sub-suelo y agua, establecido en los artículos 20 a 27 de la Ley de Hacienda reclamada, se dijo que la competencia concurrente para establecer tributos en materia de control y prevención de la contaminación del agua a través de la descarga de aguas residuales, se encuentra limitada a que dicha descarga se realice en aguas de jurisdicción estatal que son aquellas que no se encuentren comprendidas en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, o que estando comprendidas, hayan sido asignadas al Estado debido a que la descarga de contaminantes al agua no constituye una actividad de explotación de dicho recurso natural, ya que ésta no se utiliza como materia para la obtención de algún producto o beneficio, sino que es solamente un receptor de las sustancias contaminantes.

Por último, respecto del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos, dispuesto dentro de los artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, el Tribunal Pleno consideró que este tributo grava el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, situados en el Estado de Zacatecas, entendiéndose como residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

Asimismo, señaló que son sujetos las personas físicas y morales, así como las unidades económicas sean o no residentes en el Estado, generadoras del residuo y que por sí mismas o a través de intermediarios depositen o almacenen residuos en aquellos vertederos.

En ese sentido, se concluyó que el objeto del citado gravamen no corresponde con alguna de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para establecer contribuciones en términos de los artículos 73, fracción XXIX, 117,



118 y 131 de la Constitución General, por lo que es una facultad tributaria concurrente entre la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En consecuencia, al resultar fundados los agravios de las autoridades recurrentes, con fundamento en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede al análisis de los conceptos de violación pendientes de pronunciamiento, con la salvedad de los relacionados con la firmeza y sobreseimiento decretados en los considerandos quinto y sexto del presente fallo, así como los relacionados con el impuesto denominado por remediación ambiental en la extracción de minerales, regulado de los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, respecto del cual se confirmó el amparo concedido en el fallo recurrido.

OCTAVO.—En el décimo concepto de violación, las quejas aducen los siguientes argumentos:

### ***I. Expropiación equiparada en términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte***

- Los artículos reclamados de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas constituyen medidas equivalentes a las de una expropiación equiparada, la cual está prohibida por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en sus artículos 2103, párrafo sexto, 1110 en relación con el 1105, por lo que son contrarios a lo establecido en los numerales 1o. y 133 de la Constitución Federal.

- Las quejas pueden invocar las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte porque tienen inversionistas de los Estados Unidos de América, además de que, conforme a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, todos los mexicanos tienen derecho a igual trato que sus homólogos extranjeros, de modo que, si los tratados internacionales reconocen un derecho para los extranjeros que invierten en México, entonces los nacionales deben tener los mismos derechos.

- El artículo 2103 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte indica que, por regla general, dicho instrumento internacional no es aplicable a medidas



tributarias; no obstante, como excepción, establece que la expropiación regulada en el diverso numeral 1110, sí es aplicable a dichas medidas.

- El análisis de si una carga impositiva exagerada es equivalente a la expropiación progresiva, para efectos del artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido altamente discutido; en ese sentido, es advertido que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 475/2011, interpretado a contrario sensu, determinó que si la obligación de pago produce un afectación grave a las propiedades del queso, a través de la norma tributaria, sí existe una medida equivalente a la expropiación.

- En algunos laudos internacionales emitidos por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), se ha interpretado el artículo 1110 referido, los que han orientado en la aplicación de medidas legislativas, como lo son los impuestos ambientales de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

- Al igual que en el *Caso Metalclad Corp Vs. Estados Unidos Mexicanos*, han sido privadas de una parte significativa o sustancial del beneficio económico esperado, la más afectada es Minería Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, pues sus costos han crecido súbita y exponencialmente por los impuestos impugnados.

- Asimismo, como en el citado *Caso* y en el de *Fireman's Fund Vs. el Estado Mexicano*, formaron una expectativa legítima en que la Federación era el único orden de gobierno para regular los procesos productivos, emisiones y residuos de la industria minera; que la minería sería incentivada como una industria rentable, no disuadida; y, que la Federación era el único orden de gobierno legitimado para imponer contribuciones en todo lo relacionado con esa actividad.

- Se reveló un perjuicio hacía su actividad económica, como en el *Caso Metalclad Corp.*, la autoridad local había supuesto que un vertedero de residuos necesariamente afectaría al medio ambiente, incluso si cumplía con los estándares de la manifestación de impacto ambiental.



- A diferencia del *Caso Marvin Feldman Vs. México*, no sólo se trata de costos adicionales, sino que también realizan actividades consideradas legítimas y provechosas para el país y el derecho internacional.
- Asimismo, de lo resuelto en el citado *Caso*, estiman que los impuestos fijados en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas representan políticas públicas ambientales nuevas, que no habrían podido predecir razonablemente y cuantificar en sus costos iniciales de operación.
- Conforme los criterios emitidos en el *Caso Marvin Feldman y Fireman's Fund*, se configura una expropiación progresiva, porque los impuestos reclamados tienen vocación de permanencia, con los que se privará del beneficio económico generado indefinidamente hacia el futuro.
- Los artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas violan el principio de legalidad, en relación con el artículo 1105 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por ser inequitativos e injustos, por no respetar las expectativas bajo las cuales se decidió invertir.

Los anteriores motivos de disenso son **infundados**.

Ello se estima así, porque las disposiciones reclamadas no constituyen una expropiación o una medida equivalente en términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de manera que si dichas normas reclamadas no contravienen el citado instrumento internacional, tampoco vulneran el artículo 133 constitucional.

En efecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las contribuciones no implican una expropiación en términos del artículo 27, párrafos segundo y décimo, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los enteros realizados con motivo de la relación tributaria no conllevan la privación de la propiedad particular por causa de utilidad pública.

Ello se advierte de las tesis aisladas 2a. XXVII/2015 (10a.) y 2a. XXVIII/2015 (10a.) de título, subtítulo y texto siguientes:



"CONSOLIDACIÓN FISCAL. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA QUE COMO SISTEMA REGULAN LA DETERMINACIÓN Y EL ENTERO DEL IMPUESTO DIFERIDO CONFORME AL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE DICIEMBRE DE 2009, NO IMPLICAN UNA EXPROPIACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2010 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013). La interpretación de los artículos 3o., 25 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite afirmar que el sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos requeridos por el Estado para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad bajo las pautas de los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, con un enfoque sustantivo en el concepto de democracia para el desarrollo de esa labor, a fin de procurar el crecimiento económico, la más justa distribución de la riqueza y el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por dicho ordenamiento fundamental; entorno en el cual coexisten la exacción fiscal que, por su propia naturaleza, supone una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción, y la propiedad, cuya función social conlleva responsabilidades, entre ellas, la de contribuir al gasto público para alcanzar el objetivo mencionado. En ese marco constitucional e interpretativo se ubica el sistema normativo que obliga a la determinación y el entero del impuesto diferido con motivo de la consolidación conforme al decreto de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009, esencialmente contenido en los artículos 64, antepenúltimo párrafo, 70-A, 71, 71-A, 78 y cuarto, fracciones VI, VII, VIII y IX, de las disposiciones transitorias de dicho ordenamiento, porque se erige como la definición de un nuevo momento en que ha de concluir el diferimiento del pago de un impuesto cuyos supuestos del hecho imponible ya se han verificado, a efecto de que el fisco federal reciba montos tributarios que ya le eran debidos y sólo estaban pendientes de entero, sin necesidad de que se actualicen los supuestos previstos en la normativa vigente hasta 2009. Bajo esa lógica, si las normas del sistema señalado encuadran en la categoría general de contribuciones en el marco de la obligación constitucional referida, entonces no implican una expropiación en términos del artículo 27, párrafos segundo y décimo, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los enteros realizados con motivo de la relación tributaria no conllevan la privación de la propiedad particular por causa de utilidad pública. Consecuentemente, no debe otorgarse a favor de las sociedades controladoras indemnización alguna a cam-



bio de la prestación que, en términos de ley, se les impone cubrir por concepto de impuesto diferido, porque la función social que cumple su propiedad a través del desprendimiento patrimonial que significa el pago de contribuciones, no se cimienta en la causa de utilidad pública, sino en el destino al gasto público."<sup>23</sup>

"CONSOLIDACIÓN FISCAL. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, QUE COMO SISTEMA REGULAN LA DETERMINACIÓN Y EL ENTERO DEL IMPUESTO DIFERIDO CONFORME AL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE DICIEMBRE DE 2009, NO IMPLICAN UNA MEDIDA EQUIVALENTE A LA EXPROPIACIÓN EN TÉRMINOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, POR LO QUE NO VIOLAN EL DERECHO A LA LEGALIDAD NI EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2010 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013). El artículo 1110, párrafo 1, inciso d), del tratado citado (en el entendido de que el artículo 2103, párrafos 1 y 6 de ese instrumento internacional, excepcionalmente permite la aplicación de aquel precepto a medidas tributarias), dispone que las partes no podrán adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación, salvo que sea –entre otros requisitos– mediante indemnización. Al respecto, puede comprenderse que una medida de ese tipo incluye actos a través de los cuales un Estado Parte priva directa o indirectamente a un inversionista de otro Estado Parte, de los derechos que razonablemente pudo haber anticipado, o le produce una afectación grave a sus derechos de propiedad. Ahora, si al ingresar al régimen de consolidación fiscal y hasta el ejercicio fiscal de 2009, las sociedades controladoras pudieron prever que mantendrían diferido el pago del impuesto hasta en tanto no ocurriera alguno de los supuestos previstos hasta ese año para proceder a su entero, ello no significa que obtuvieran para sí la prerrogativa de continuar con el diferimiento en esas condiciones aunque su pronóstico resultara razonable conforme a las disposiciones relativas, ya que sobre tal cuestión (definición del momento en que ha de concluir el diferimiento), prevalecen las facultades del legislador para modificar la época de pago del tributo, sin que ello implique desconocer derechos de los

<sup>23</sup> Décima Época. Registro digital: 2009134. Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, materias administrativa y constitucional. tesis 2a. XXVII/2015 (10a.). página 1705 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de mayo de 2015 a las 09:30 horas».



contribuyentes. Asimismo, el hecho de que las disposiciones vigentes a partir de 2010 impongan la obligación de entero del impuesto diferido y, por ello, las sociedades controladoras deban renunciar a cierta cantidad de dinero para otorgársela al Estado Mexicano, no se traduce en una afectación grave de sus propiedades, porque el numerario a enterar es en concepto de pago de contribuciones que, en el caso del impuesto sobre la renta, presupone la obtención de un ingreso suficiente para hacer frente a la obligación contributiva, sin que haya elementos para considerar que ésta destruye la fuente de riqueza o resulta ruinoso. En esos términos, se concluye que los artículos 70-A, 71, 71-A y 78 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir de 2010, y el artículo cuarto, fracciones VI, VII, VIII y IX, de las disposiciones transitorias de ese ordenamiento, al prever el sistema que regula la obligación de entero del impuesto diferido con motivo de la consolidación y los procedimientos aplicables para su determinación, no violan el artículo 1110, párrafo 1, inciso d), en relación con el artículo 2103, párrafos 1 y 6 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, porque si el beneficio anticipado de manera razonable por dichas sociedades en torno a la subsistencia del diferimiento del impuesto conforme a las normas vigentes hasta 2009, no constituye un derecho adquirido y la obligación de pago aludida no produce una afectación grave en sus propiedades, ello significa que el Estado Mexicano, a través de esas normas tributarias, no establece una medida equivalente a la expropiación. Consecuentemente, en tanto los preceptos legales mencionados no contravienen el tratado señalado, tampoco violan el derecho a la legalidad ni el principio de supremacía constitucional, contenidos en los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no conllevan la incorrecta aplicación del orden legal mexicano ni la inobservancia de la normativa establecida en un ordenamiento de mayor jerarquía que la ley tributaria indicada."<sup>24</sup>

En efecto, conforme a tales criterios, las contribuciones, es decir, las obligaciones que encuadran en el marco de la obligación contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, no implican una expropiación en términos del

<sup>24</sup> Décima Época. Registro digital: 2009133. Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, materias administrativa y constitucional, tesis 2a. XXVIII/2015 (10a.), página 1706 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de mayo de 2015 a las 09:30 horas».



artículo 27, párrafos segundo y décimo, fracción VI, de dicho ordenamiento fundamental, porque los enteros realizados con motivo de la relación tributaria no conllevan la privación de la propiedad particular por causa de utilidad pública.

Además, los preceptos reclamados, al establecer impuestos de carácter ambiental en estricto sentido, no violan el artículo 1110, en relación con el artículo 2103 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Ello se estima así, porque tales contribuciones no producen una afectación en las propiedades de las quejas, ni una reducción grave en los beneficios que razonablemente pudieron haber anticipado, dado que a través de tales tributos se genera el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo cuyo autor, en vez de reconocerlos e incorporarlos a sus erogaciones, deja en manos de la sociedad y del Estado la carga económica de reparar esos efectos negativos o externalidades, lo cual significa que el Estado Mexicano, a través de esas normas tributarias, no establece una medida equivalente a la expropiación.

De ahí lo infundado de los correlativos argumentos, incluidos aquellos en los que se citan laudos de carácter internacional.

## ***II. Confianza legítima***

Por otra parte, en el concepto de violación décimo primero, las quejas plantean lo siguiente:

- Los cuatro impuestos reclamados son violatorios del principio constitucional y convencional de confianza legítima, por ende, transgreden los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Federal, así como el 1105 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debido a que no toman en cuenta las expectativas razonables que habían generado en relación con sus inversiones.

- Los artículos 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 7o. y 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, 6o. de la Ley Minera, así como el objetivo 1 del Programa de Desarrollo Minero 2013-2018, emitido por la Coordinación General de Minería, de la



Secretaría de Economía, constituyen promesas y cláusulas estabilizadoras para efectos de la confianza legítima y las inversiones a largo plazo, por la industria minera en territorio nacional.

- El Estado de Zacatecas pasó de no fijar algún impuesto a gravar todos los eslabones de la cadena de producción minera en cantidades que quintuplicaron el impuesto federal a la minería, por lo que defraudó las expectativas legítimas que el Estado Mexicano había generado en los inversionistas de la industria y omitió establecer condiciones transicionales para implementar la nueva regulación.

Los correlativos argumentos son infundados.

Esta Segunda Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.)<sup>25</sup> consideró que el derecho a la seguridad jurídica, previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad, tal y como se sostiene en la jurisprudencia 2a./J. 140/2017 (10a.)<sup>26</sup>

Sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el orden jurídico ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

<sup>25</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 847 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas», de título y subtítulo: "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD."

<sup>26</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, página 840 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2018 a las 10:16 horas», de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL."



De lo anterior, puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público.

Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos.

Sumado a lo expuesto, en la tesis aislada 2a. XXXIX/2017 (10a.),<sup>27</sup> esta Segunda Sala estimó que el principio de confianza legítima en relación con los actos legislativos, debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagrada en el artículo 14 de la Constitución, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad.

Además, específicamente en el ámbito tributario, su diseño por vía de leyes es facultad del Congreso de la Unión y, por ende, conlleva un margen amplio de libertad de configuración, de modo que no existe un derecho constitucionalmente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario, resulta indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal al contexto económico, tanto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas.

Aunado a ello, la modificación de las normas tributarias tiene, por regla general, un fin de interés público que es preponderante al interés particular de

<sup>27</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1387 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas», de título y subtítulo: "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS."



cada contribuyente, pues con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, que es un interés público encaminado a atender necesidades sociales relevantes con amplio respaldo o tutela constitucional, así como la necesidad de basar la contribución de los ciudadanos para sostener los gastos públicos en criterios de solidaridad.

Por tanto, la confianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro.

En ese orden de ideas, el establecimiento de impuestos de carácter ambiental no transgrede el principio de confianza legítima.

### ***III. Libertad de empresa, industria y economía de mercado***

En los conceptos de violación décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto, las quejas arguyen lo siguiente:

- Los artículos reclamados contravienen los derechos fundamentales de **libre empresa e industria contenidos en los artículos 5o., 25 y 28 de la Constitución Federal**, porque frustran la actividad minera que realizan, con las pesadas cargas fiscales que de manera ilegal suman a sus obligaciones.

- El marco de la economía de mercado que contempla y reconoce el artículo 28 de la Constitución Federal, es una garantía para la libertad de empresa, pero a su vez, compromete y vincula a los poderes públicos para defender la productividad y proteger el ejercicio de ese derecho, conforme a las exigencias de los fines del proyecto nacional.

- La función institucional de la libertad de empresa y la economía de mercado, no están reconocidas sólo en la Constitución Federal, sino en los tratados internacionales ya referidos.



- Las disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, son inconstitucionales por conculcar los derechos reconocidos en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal.

- De la interpretación armónica del artículo 3o., fracción II, inciso a), en relación con los numerales 25 y 26 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la democracia presupone una economía de mercado abierto, caracterizada por el reconocimiento de las libertades económicas, especialmente la libertad de acceso a los mercados, sin restricciones irracionales.

- El artículo 25 constitucional establece que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares; asimismo, proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional. No señala principios vagos, confusos o impracticables, sino que elabora una declaración precisa y concreta, es una garantía constitucional de fomento, apoyo e impulso a la actividad que desarrollan los particulares.

- Las normas reclamadas se apartan del proyecto nacional que busca el fomento del crecimiento económico, donde el sector minero privado contribuya al desarrollo económico de la nación, pues se le imponen a tal sector cargas y obligaciones fiscales de difícil y hasta de imposible realización, con lo cual se desalienta y limita la actividad minera.

- Los actos reclamados debían respetar el proyecto nacional contenido en la Constitución Federal, expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y al no hacerlo son inconstitucionales y no pueden ser fuente y origen de las cargas y obligaciones que les imponen, porque frenan y entorpecen la ejecución de las políticas que imprimen solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, tal y como lo dispone el artículo 26 constitucional.

- Los artículos impugnados no cumplen con el régimen de distribución de competencias, por ende, impiden y dificultan la realización y cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa de Desarrollo Minero.

- En lugar de fomentar un cambio de actitud frente al porvenir y detonar el crecimiento económico del país, lo inhiben con disposiciones normativas que



provocan incertidumbre y una disminución en la inversión, pues antes de alentar al sector minero para participar en el desarrollo económico nacional, lo deprime y debilita.

- Los artículos reclamados son inconstitucionales por transgredir los derechos humanos reconocidos en el artículo 28, segundo párrafo, en relación con el 1o., así como el 40 y 133 de la Constitución Federal.

- Los preceptos combatidos violan el proceso de competencia y libre concurrencia mercantil, con la imposición de tarifas regresivas, por lo que se apartan y quebrantan los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 28 referido.

- Las autoridades responsables violan los artículos 1o., 3o., 5o., 13, 14, 16, 20, 22, 25, 26, 28, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Federal, por inobservancia de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

- De lo anterior, es claro que los actos reclamados en este juicio conculcan en forma abierta los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 1o., 3o., 5o., 13, 14, 16, 20, 22, 25, 26, 28 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque las privan de sus derechos sustantivos a un cabal ejercicio de la libertad de la industria, a no sufrir multas excesivas ni confiscatorias, a concurrir al desarrollo económico nacional bajo criterios de equidad social y productividad, a recibir el apoyo, impulso y protección del Estado en las actividades económicas que desarrollan.

- Tales situaciones se encuentran concatenadas con los derechos humanos que protegen los tratados internacionales referidos, los que uniformemente obligan a considerar iguales ante la ley a todos los mexicanos.

Los anteriores motivos de disenso son inoperantes.



Para justificar lo anterior, debe considerarse que los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Norma Fundamental establecen, en lo que interesa para efectos de esta sentencia, que el Estado será rector del desarrollo económico nacional e interpondrá en la regulación del fenómeno económico, con el propósito de proteger el interés social.

En efecto, el Texto Constitucional otorga facultades al Poder Ejecutivo Federal en materia de planeación del desarrollo, con la participación del Poder Legislativo Federal, en los términos previstos en el artículo 73, fracción XXIX-D, de la Ley Fundamental.<sup>28</sup>

Sin embargo, a juicio de esta Segunda Sala dichas facultades no pueden llegar al extremo de incidir en las atribuciones que se ejercen en materia tributaria, las cuales se fundan en los preceptos constitucionales que prevén la facultad del Congreso General de imponer contribuciones –73, fracción VII–<sup>29</sup> y el derecho subjetivo respectivo –31, fracción IV–.<sup>30</sup>

Además, esta Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA."<sup>31</sup> estableció que,

<sup>28</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional."

<sup>29</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

<sup>30</sup> "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

<sup>31</sup> Jurisprudencia 2a./J 1/2009. Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 461.



en el juicio de amparo, no puede hacerse valer derecho alguno derivado de los artículos constitucionales que rigen en materia económica; debido a que no es posible que los gobernados exijan, mediante la interposición de un juicio de amparo, que las autoridades fijen medidas específicas en materia económica o tributaria para lograr el crecimiento productivo del país.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los artículos 25, 26, 27 y 28 forman parte de la estructura orgánica de la Constitución Federal, por lo que resulta inexacto estimar que dichos numerales establecen derecho humano alguno relacionado con la competitividad económica, cuando corresponde al Estado, a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, decidir la política económica y tributaria a seguir para generar el bienestar de la población, bajo las consideraciones que en un momento determinado consideren convenientes.

En este sentido, se ha determinado que no puede aducirse la inconstitucionalidad de porciones normativas en materia tributaria mediante el planteamiento de la afectación a grupos minoritarios o la incidencia económica, por ser atribución de los Poderes Ejecutivo y Legislativo el establecimiento de contribuciones que tengan por objeto recaudar los recursos necesarios para sufragar el gasto público, en beneficio de la colectividad.

Lo anterior se desprende de los criterios emitidos por este Alto Tribunal, que son del tenor siguiente:

"INCIDENCIA ECONÓMICA DE LOS IMPUESTOS. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY TRIBUTARIA NO PUEDE DEPENDER DE ELLA.—El efecto

---

De contenido siguiente: "El citado precepto establece esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se logrará mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, concedan subsidios, otorguen facilidades a empresas de nueva creación, concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios contenida en el propio precepto de la Ley Fundamental."



económico de la incidencia de los impuestos por virtud de la traslación no es una regla general en los tributos, ni tampoco es un fenómeno que invariablemente se presente en todos los casos, sino que se trata de una problemática de contenido económico que se presenta con características distintas en cada caso particular y depende de la situación personal de cada contribuyente o individuo que resiente la incidencia como producto de la percusión y repercusión por traslación, así como de las particularidades del acto de traslado. En ese sentido, se concluye que los conceptos de violación encaminados a controvertir una ley tributaria, por ser susceptible de ocasionar incidencia, no pueden llevar a la declaratoria de su inconstitucionalidad. Ello es así, porque, por un lado, se trata de argumentaciones que dependen de situaciones particulares no aptas para la práctica de un estudio sobre inconstitucionalidad de leyes que se caracteriza porque sus razonamientos se estructuran sobre circunstancias generales y, por otro, porque la ocasión de la incidencia, si bien es cierto que representa un perjuicio, también lo es que éste no será de tipo jurídico, sino de naturaleza económica, por lo que no puede ser analizado en el contexto del derecho.<sup>32</sup>

"NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN SU CONTRA SI SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO A QUIEN SE LE APLICAN.—Si se toma en consideración que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general deriva de sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no de que uno de ellos pueda tener determinados atributos, es inconcuso que los argumentos que se hagan valer, en vía de conceptos de violación o agravios, en contra de disposiciones generales, y que hagan depender su inconstitucionalidad de situaciones o circunstancias individuales, propias del quejoso, independientemente del conjunto de destinatarios de la norma, deben ser declarados inoperantes porque no podrían cumplir con su finalidad de demostrar la violación constitucional que se le atribuye y que por la naturaleza de la ley debe referirse a todos los destinatarios de la norma y no sólo a uno de ellos."<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Jurisprudencia 1a./J. 39/2006. Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 65.

<sup>33</sup> Jurisprudencia 2a./J 71/2006. Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 215.



Consecuentemente, los argumentos en los que se aduzca la violación a los artículos constitucionales invocados en líneas precedentes, resultan inatendibles, toda vez que no consagran derecho fundamental alguno susceptible de ser restituido a través del juicio de amparo.

#### ***IV. Los impuestos reclamados son confiscatorios y tienen el carácter de una sanción***

En el concepto de violación décimo séptimo las quejas arguyen lo siguiente:

- Los artículos impugnados de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, son inconstitucionales y transgreden los derechos fundamentales que reconoce el artículo 22 en relación con el 1o., de la Constitución Federal, ello porque los impuestos ecológicos que regulan son ruinosos y confiscatorios.

- La regla de la capacidad económica, como fuente de la imposición, posee unos límites mínimo y máximo que afectan al mínimo de subsistencia y al grado máximo en que la imposición se revela confiscatoria, por destrucción de la propia capacidad.

- Así, las disposiciones reclamadas resultan en una tributación confiscatoria, pues destruyen su patrimonio, limitan su capacidad para continuar generando riqueza y vulneran su derecho de participar en el desarrollo económico nacional, en igualdad de circunstancias.

- Si se considera que el impuesto ecológico no es confiscatorio ni desproporcional, jurídicamente debe entenderse que la obligación de pagar un monto que excede por mucho la utilidad que obtienen, tiene el carácter de una sanción, la que deriva de haber elegido la actividad industrial de la minería y de pasar por alto las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa de Desarrollo Minero, que como estrategia buscan promover los proyectos mineros e incentivar el desarrollo de la actividad minera.

- En conclusión, si el impuesto ecológico a pagar con motivo de la expedición de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas no se considera desproporcional,



por ruinoso y confiscatorio, entonces constituye una sanción por haberse aplicado a una actividad minera, la que resulta violatoria del 22 constitucional.

Los anteriores argumentos son infundados, en una parte, e inoperantes, en otra.

Conforme a los criterios jurisdiccionales de esta Suprema Corte emitidos en diversas épocas, al juzgar leyes tributarias bajo el argumento de que resultan confiscatorias, se puede concluir que la constante en su interpretación consiste en que la contribución se aplique a la totalidad o a la mayor parte del patrimonio de los contribuyentes.<sup>34</sup> Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 104/99.<sup>35</sup>

Así, contrariamente a lo que alegan las quejas, los preceptos reclamados y los impuestos en ellos contenidos, no las despojan de sus bienes, propiedades o derechos, sin juicio previo, pues únicamente establecen impuestos denominados ecológicos que prevén una cuota a pagar, sin que este solo hecho revele por sí mismo y de manera notoria o evidente que los referidos impuestos se apliquen a la **totalidad o a la mayor parte de los bienes** de la quejosa, por lo que no pueden considerarse confiscatorios ni ruinosos en términos del artículo 22 constitucional.

Asimismo, tampoco resulta aplicable el concepto de confiscación que esta Suprema Corte ha establecido en la tesis aislada P. LXXIV/96,<sup>36</sup> dado que los preceptos reclamados en momento alguno prescriben, de ninguna manera, la apropiación violenta por parte de las autoridades del Estado de Zacatecas, de

<sup>34</sup> Al respecto consúltense las siguientes tesis: Segunda Sala, tesis aislada, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXII, página 963, de rubro: "IMPUESTO A PROPIETARIOS DE FINCAS, NO ES CONFISCATORIO EL DECRETO QUE LO ESTABLECE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO)". Pleno, tesis aislada, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 109-114, Primera Parte, Página 180, de rubro: "TELÉFONOS. IMPUESTO SOBRE INGRESOS POR SERVICIOS TELÉFONICOS. NO ES CONFISCATORIO."

<sup>35</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 5, de rubro: "ACTIVO DE LAS EMPRESAS. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL."

<sup>36</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, página 55, de rubro: "CONFISCACION Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS".



la totalidad o de una parte significativa, de los bienes de la quejosa, pues cabe señalar que los dispositivos impugnados se emitieron con fundamento en la Constitución de esa entidad federativa (título legítimo), por lo que no se exige contraprestación alguna.

Por tanto, son infundados los argumentos en el sentido de que los tributos reclamados son confiscatorios.

Por otra parte, los impuestos ecológicos o ambientales en estricto sentido, regulan el aspecto o dimensión económica consistente en el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo cuyo autor, en vez de reconocerlos e incorporarlos a sus erogaciones, deja en manos de la sociedad y del Estado la carga económica de reparar esos efectos negativos o externalidades.

Aunado a lo anterior, debido a que su base se encuentra íntimamente relacionada con la cantidad de emisiones o de extracción de materiales, tienen la peculiaridad de que el reconocimiento de los gastos originados por las externalidades o efectos negativos (además de corregir el error de mercado consistente en la traslación de esos gastos a la sociedad en general y al Estado específicamente) genera el incentivo de mejorar los procesos productivos en sí mismos.

En efecto, en la medida en que el proceso productivo se mejora y disminuyen los efectos negativos o externalidades, la base del tributo se reduce, de forma que no sólo se grava el beneficio económico que percibe quien realiza la actividad económica (con motivo de la traslación de costos a la sociedad), sino que, además, se incentiva la inversión en tecnologías que minimicen o incluso eliminen los impactos ambientales.

Lo anterior, pone de relieve la verdadera identidad y distinción de los impuestos ecológicos, pues no tienen la mera función de inhibir el consumo de un producto o servicio (como sucedería con las cuotas o sobre tasas que se emplean, por ejemplo, en los impuestos especiales sobre combustibles fósiles o sobre fertilizantes).



Por el contrario, los tributos ambientales en estricto sentido, no tienen fines disuasorios en el consumo de un producto o servicio, sino que, además de los fines recaudatorios, buscan (aunado al reconocimiento de externalidades o gastos generados para paliar los efectos negativos) que la base del tributo, al relacionarse con la emisión de sustancias o extracción de materiales o cualquiera que sea el elemento o circunstancia que genere el impacto ecológico negativo, motive el efecto económico o de mercado consistente en que el productor invierta en el desarrollo de tecnología para que disminuyan los costos de su producción (lo cual ahora incluye el pago del tributo verde).

En ese orden de ideas, los impuestos ecológicos, ambientales o verdes, pretenden que la base del impuesto disminuya conforme se mejoran los procesos, con lo cual generan un incentivo en el desarrollo de tecnología que reduzca los impactos en el medio ambiente, por la sencilla razón de que, junto con ello, se reducirán sus costos de producción.

De tal forma, el impuesto ambiental en estricto sentido no tiene sólo un fin recaudatorio, sino que al mismo tiempo busca incidir directamente en los procesos de producción de bienes y de servicios, para que los contribuyentes, en busca de abatir costos, inviertan en la mejora de tales procesos productivos, para que tengan una menor incidencia o impacto ecológico.

Así, los impuestos ecológicos no incorporan las finalidades ambientales en forma "extra" a la gravación de una manifestación de riqueza distinta, es decir su naturaleza ambiental no se fija sólo a través de un fin añadido al fin recaudatorio (lo que se logra con una mera sobretasa), sino que ese impacto positivo en el cuidado del medio ambiente está inserto en el propio diseño del impuesto.

En otras palabras, es en el propio diseño de la base donde, al mismo tiempo, se busca conseguir el reconocimiento de los costos que genera redimir o paliar el impacto ecológico que genera un proceso productivo (lo que redundará en recaudación) así como que esa "internalización" de los efectos negativos ocasione un incentivo para mejorar la tecnología empleada y disminuir la emisión de sustancias o la extracción de materiales.



Bajo esa lógica, las normas reclamadas no son una sanción porque encuadran en la categoría general de contribuciones en el marco de la obligación constitucional del artículo 31, fracción IV, además de que los enteros realizados con motivo de la relación tributaria no son consecuencia de una conducta ilícita o de una infracción a disposiciones de orden público, es decir, no se imponen por haber rebasado un límite tolerado de contaminación (por ello tampoco se constituyen en un permiso para contaminar) sino que el cobro del tributo deriva de la actualización de los supuestos del hecho imponible, el cual influye en el proceso productivo en sí mismo, sin constituir un castigo por contaminar más allá del límite tolerable.

Por esas razones, en tanto la obligación de determinación y entero del impuesto diferido no puede ser concebida como una sanción, los argumentos formulados por la quejosa en ese sentido, resultan infundados.

Como consecuencia de esa conclusión, el artículo 22 de la Constitución General, que prohíbe la confiscación de bienes, no puede servir de parámetro para analizar la regularidad constitucional de los preceptos reclamados, porque el pago del tributo que éstos exigen no es consecuencia de una conducta ilícita o de una infracción a disposiciones de orden público, es decir, no se impone como pena o sanción.

En ese contexto, resultan inoperantes los argumentos en los cuales se aduce que los preceptos reclamados violan el artículo 22 constitucional, por resultar confiscatorios, porque tales afirmaciones se cimientan en la premisa errónea de que la obligación consistente en determinar y enterar los impuestos reclamados es una sanción, siendo que, como se ha visto, se encuadra en la categoría general de las contribuciones, a la cual le resultan aplicables los parámetros del artículo 31, fracción IV, de la Constitución, y no los del diverso artículo 22 de ese ordenamiento fundamental.

En tal sentido, existe un impedimento técnico para efectuar el estudio de los argumentos esgrimidos, en tanto pretenden demostrar que los actos reclamados violan un precepto constitucional que no le resulta aplicable.



### **V. Derecho a la seguridad jurídica, a la no autoincriminación y a la presunción de inocencia**

- El artículo 19 de la Ley de Hacienda reclamada, transgrede los numerales 1o., 16, 20 y 22 de la Constitución Federal, así como el principio de supremacía constitucional contemplado en los dispositivos 40 y 133.

- Ello, porque no establece los supuestos en que la Secretaría de Finanzas puede ejercer las facultades ahí descritas, como tampoco los plazos, condiciones y demás características para desarrollarlas, tampoco los derechos ni cargas que tienen en el pago de los impuestos.

- Asimismo, el precepto reclamado transgrede la seguridad jurídica, por no establecer las formalidades conforme a las cuales la Secretaría de Finanzas puede ejercer la facultad para investigar, requerir toda la información y documentación necesaria, dentro de los plazos y en la forma que determine.

- Tal artículo propicia a una coacción obediente, o bien, la intimidación, para obtener datos e informes que posteriormente servirán de instrumento para su autoincriminación.

- En el caso específico, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha recordado en su sentencia del 17 de diciembre de 1996 (*Caso Saunders contra el Reino Unido*); en la sentencia del 25 de febrero de 1993, (*Caso Funke contra Francia*); en la sentencia del 8 de febrero de 1996, (*Caso John Murray contra el Reino Unido*), que el derecho al silencio y el derecho a no autoincriminarse, residen en el corazón del mismo derecho a un proceso equitativo y se enlaza estrechamente con el derecho a la presunción de inocencia.

Tales motivos de disenso son infundados.

Conforme al artículo 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, los contribuyentes del impuesto de emisiones de gases a la atmósfera estarán obligados a presentar aviso de inscripción y llevar un Libro Registro de Emisio-



nes Contaminantes, que estará a disposición de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Ahora, en relación con la definición específica de los datos que deben constar en el libro registro de emisiones contaminantes (volumen y tipología del combustible, así como materias primas consumidas y/o producidas; composición química básica del combustible consumido y/o producido; cálculo de las emisiones a la atmósfera realizado en cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley; concentración resultantes de los monitores o mecanismos de control o de medición instalados) resultan aplicables supletoriamente el Código de Biodiversidad del Estado de Zacatecas y demás disposiciones vigentes en el Estado en materia de derecho al medio ambiente, en términos de lo que prevé el artículo 7 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Como se advierte, la norma de mérito prevé obligaciones de carácter formal en relación con el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, para efecto de que las autoridades fiscales se encuentren en aptitud de ejercer sus facultades de comprobación.

Asimismo, las quejas aducen que el artículo transgrede el derecho a la seguridad jurídica, por no establecer las formalidades conforme a las cuales las autoridades fiscales podrán investigar y requerir toda la información y documentación necesaria.

Sin embargo, cabe destacar que la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas prevé la supletoriedad, respecto de lo no previsto por tal ordenamiento, de la legislación fiscal de la entidad y de las disposiciones del derecho común vigentes en el Estado, que no sean contrarias a la naturaleza del derecho fiscal.

Lo anterior se advierte de su artículo 3, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo 3. En lo no previsto en la Ley de Hacienda se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en la legislación fiscal de la entidad y las disposiciones del derecho común vigentes en el Estado, que no sean contrarias a la naturaleza del derecho fiscal.



"Las infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en la presente ley serán sancionadas de conformidad con el código."

Aunado a ello, el Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, contiene un título tercero, en el cual se regulan las facultades de las autoridades fiscales en esa entidad, en cuyo capítulo segundo, se regulan los procedimientos para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, específicamente, en sus secciones I a V, se establecen las formalidades para realizar visitas domiciliarias, revisiones de gabinete, visitas de inspección, determinaciones presuntivas y otros procedimientos, como los derivados de los errores aritméticos que se adviertan de las declaraciones de los contribuyentes.

En ese orden de ideas, el ejercicio de las facultades de comprobación y verificación de las autoridades fiscales se llevarán a cabo de conformidad con lo previsto en los diversos ordenamientos de carácter fiscal del Estado de Zacatecas, sin que sea necesario que la competencia relativa y las formalidades que deben de cumplirse se regulen en un solo ordenamiento o exclusivamente en la Ley de Hacienda de la entidad.

Tal aserto se corrobora con lo que prevé el artículo 4 del propio Código Fiscal del Estado de Zacatecas, el cual cataloga como ordenamientos fiscales, tanto leyes fiscales específicas o especiales (las que prevén los elementos esenciales de las contribuciones), así como las que regulan procedimientos y distribuyen competencias en ámbitos tributarios:

"Artículo 4. Son ordenamientos fiscales, además del presente código:

"I. La Ley de Ingresos del Estado y la Ley de Ingresos de cada uno de los Municipios del Estado;

"II. La Ley de Hacienda del Estado y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas;

"III. Las leyes que autoricen ingresos extraordinarios;

"IV. La Ley de Catastro para el Estado de Zacatecas;



"V. El Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas;

"VI. La Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas;

"VII La Ley de Coordinación y Colaboración Financiera para el Estado de Zacatecas y sus Municipios;

"VIII. Los ordenamientos relativos a los servicios administrativos para la recaudación, distribución y control de los ingresos;

"IX. Los convenios de colaboración administrativa, que celebre el Gobierno del Estado con sus Municipios, con el Gobierno Federal; y, en general con cualquier otra entidad federativa, en materia fiscal;

"X. Ley de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas;

"XI. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas;

"XII. Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios; y

"XIII. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, y

"XIV. Las demás leyes, reglamentos y disposiciones de carácter fiscal."

En consecuencia, el artículo 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, no viola el principio de seguridad jurídica, pues no es necesario que en tales preceptos se agote o prevea la totalidad de las formalidades, procedimientos y distribución de competencias con base en los cuales pueden ejercer sus facultades las autoridades fiscales de la entidad federativa, sino que éstas pueden regularse en diversas disposiciones de carácter fiscal o ambiental de dicho estado, como sucede en la especie.



Por otra parte, en relación con el principio de presunción de inocencia, los argumentos de las quejas son inoperantes, ya que a los preceptos reclamados no les resulta aplicable el principio de presunción de inocencia.

Si bien el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador,<sup>37</sup> con modulaciones y matices, lo cierto es que el procedimiento administrativo sancionador se constituye por el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juicio por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, será imponer alguna sanción.

Por infracción administrativa ha de entenderse aquel comportamiento contrario de lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

Ahora bien, como se precisó anteriormente, el artículo 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, medularmente establece obligaciones formales para permitir el ejercicio de facultades de comprobación y verificación de las autoridades fiscales.

Tales facultades derivan de la correlativa obligación del gobernado contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

<sup>37</sup> En efecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento sancionador, según se desprende de la jurisprudencia cuyos título y subtítulo son: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.", localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, Décima Época, Registro digital: 2006590, materias constitucional, tesis P./J. 43/2014 (10a.), página 41 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».



La función de los procedimientos verificadores o de comprobación es la de dar certeza a la relación tributaria, ante el probable indebido cumplimiento del contribuyente de sus obligaciones formales y materiales, de tal manera que resulta legítima desde el punto de vista constitucional, porque corresponde a criterios de razonabilidad, ya que no se establece arbitrariamente y admite prueba en contrario.

Por tanto, el precepto de referencia no establece un procedimiento administrativo sancionador, ya que el objetivo es contar con los elementos para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales y, en su caso, establecer su monto líquido, por lo cual el principio de presunción de inocencia no es aplicable a las facultades de comprobación, en tanto que no instauran una serie de pasos con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, será imponer alguna sanción, así como tampoco se persigue la finalidad de castigar o sancionar una conducta ilícita. De ahí la inoperancia de los correlativos argumentos.

Idéntica calificación de inoperancia debe realizarse respecto de los restantes planteamientos de las quejas, en el sentido de que los preceptos en comento transgreden el derecho a la no autoincriminación.

El derecho a la no autoincriminación es un derecho específico de la garantía genérica de defensa que supone la libertad del inculpado para declarar o no, sin que de su pasividad oral o escrita se infiera su culpabilidad; es decir, sin que su derecho a guardar silencio sea utilizado como un indicio de responsabilidad en los hechos ilícitos que le son imputados.

En otras palabras, el derecho de no autoincriminación debe ser entendido como el derecho que tiene todo inculpado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan; razón por la cual se prohíben la incomunicación, la intimidación y la tortura, e incluso se especifica que la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia de su defensor carecerá de valor probatorio.

Por tanto, el derecho a la no autoincriminación no es aplicable a las obligaciones formales y materiales de carácter tributario, puesto que las quejas no



tienen la calidad de inculpados y la obligación de presentar documentación e información no encuadra en la hipótesis a que se ha hecho referencia.

Tal derecho está reservado para aquellos gobernados sujetos a investigación o al proceso penal ante las autoridades jurisdiccionales, pero no respecto de un procedimiento de naturaleza diversa como lo es durante el ejercicio de las facultades de comprobación y verificación de las autoridades administrativas, específicamente las autoridades fiscales, las cuales no tienen facultades persecutorias de delitos.

Si bien en la legislación fiscal están consignados tipos penales cometidos en materia impositiva, lo cierto es que los artículos impugnados por la quejosa no prevén un delito, sino obligaciones formales relacionadas con el cumplimiento de lo que establecen las disposiciones fiscales.

En consecuencia, los artículos reclamados no pueden ser analizados a la luz del principio constitucional de no autoincriminación, pues la naturaleza prevista en las normas controvertidas es fiscal. De ahí la inoperancia anunciada.

## ***VI. Derecho de audiencia previa***

En el concepto de violación vigésimo, las quejas aducen, entre otros, el siguiente argumento:

- Dentro del cuerpo normativo de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, no existe precepto alguno que prevea el ejercicio pleno del derecho de previa audiencia, en el que se dé oportunidad a las quejas de hacer valer sus derechos, ofrecer pruebas y formular alegatos que demuestren su dicho y, que efectivamente, no se da el hecho generador de la obligación fiscal ya que no son sujetos del impuesto.

Tal argumento es infundado.

Si lo que pretenden las quejas es tener la oportunidad para demostrar que sus actividades económicas escapan o no deberían estar incluidas en la forma



en la que el legislador diseñó los objetos y los hechos imponible de los impuestos ecológicos, entonces su pretensión es improcedente, de conformidad con el criterio reiterado de este Alto Tribunal que se desprende de la tesis aislada de rubro: "GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA, EXCEPCIONES A LA, EN MATERIA FISCAL."<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Tesis establecida por el Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, 44 primera parte, página 29, cuyo texto se transcribe a continuación: "No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados y en relación con la fijación de un impuesto, toda vez que esa fijación, para cumplir con los fines de la tributación, debe ser establecida unilateralmente por el Estado, e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados, para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes, y, por el contrario, cuando se trata de contribuciones, la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del impuesto, una vez que ha sido determinado por las autoridades fiscales, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos. Si bien es verdad que el Poder Legislativo está obligado, según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, también es cierto que la propia Corte ha establecido excepciones a ese criterio, entre las que se encuentran las leyes fiscales federales, respecto de las cuales debe observarse el régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación. En efecto, como el fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes, para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales, que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por falta de los elementos económicos necesarios para subsistencia. Por tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa, al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas." Los precedentes se identifican en los siguientes términos: "Amparo en revisión 7056/63. Trinidad Díaz González. 10. de agosto de 1972. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra.—Volumen CV, página 85. Amparo en revisión 1568/65. Lucía Margarita Mantilla de Krauze. 29 de marzo de 1966. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.—Volumen XCVII, página 28. Amparo en revisión 6390/63. Rafael Añorve Valverde y coagraviados. 27 de julio de 1965. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.—Volumen LVI, página 136. Amparo en revisión 4506/54. Carmen Rábago de Álvarez, sucesión. 28 de febrero de 1962. Mayoría de once votos. Disidentes: Tena Ramírez, Mendoza González, Azuela y Matos Escobedo. Ponente: José Castro Estrada".



Si, en cambio, lo que pretenden es una audiencia para defenderse con anterioridad a que deban calcular y determinar los impuestos reclamados, ello también resulta infundado.

Lo anterior, en la medida que, conforme al criterio reiterado de este Alto Tribunal, una vez creadas las leyes en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa, ya que los impuestos constituyen una prestación unilateral y obligatoria que garantiza la subsistencia del Estado y sus instituciones, de manera que éstos deben prevalecer frente al derecho de los particulares.

En su caso, la audiencia que puede otorgarse a los causantes es siempre posterior a la aplicación del gravamen, que es cuando pueden impugnar ante las autoridades fiscales el monto y cobro correspondiente; así, basta que la ley les otorgue el derecho a combatir el tributo una vez determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con aquella garantía.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P. XVII/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL PREVER LA DEDUCCIÓN LIMITADA DE LAS PÉRDIDAS POR LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES, NO VIOLA EL DERECHO DE AUDIENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2008 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013). Conforme al criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de las leyes tributarias no rige el otorgamiento de audiencia previa, pues basta con que ese derecho se otorgue a los causantes posteriormente a la aplicación del gravamen, que es cuando pueden impugnar ante las autoridades fiscales el monto y cobro correspondientes. De acuerdo con lo anterior, el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, durante la vigencia referida, al prever de manera excepcional que las pérdidas por la enajenación de acciones sólo serán deducibles contra ganancias obtenidas por el mismo concepto en el ejercicio o en los 10 siguientes, sin que dichas pérdidas excedan el monto de las ganancias aludidas, no viola el derecho de audiencia reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el legislador no está obligado a establecer mecanismos que permitan



contrarrestar anticipadamente el nacimiento de la obligación sustantiva una vez que se actualizan los supuestos del hecho imponible y, en su caso, destruir la presunción de que las operaciones que dan lugar a las pérdidas referidas se llevan a cabo con el propósito de erosionar la base del impuesto o eludir su pago."<sup>39</sup>

Con base en lo anterior, se observa que el legislador no se encuentra obligado a establecer mecanismos como el que la quejosa pretende, porque en materia tributaria se excluye toda posibilidad de otorgar al contribuyente la oportunidad anticipada de desvirtuar el nacimiento de la obligación sustantiva una vez que se actualizan los supuestos del hecho imponible.

Cabe destacar que tales aspectos sólo se rigen por el ámbito de protección otorgado por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y, en su caso, basta que la audiencia otorgada a los causantes sea posterior a la aplicación del gravamen para que se encuentren en aptitud de impugnar a través de los medios de defensa correspondientes ante las autoridades fiscales el monto y cobro respectivos.

En consecuencia, dado que no es necesario que las normas que establecen contribuciones incluyan alguna disposición a través de la cual se permita a los contribuyentes defenderse en los términos que pretende la parte quejosa, no se viola en su perjuicio la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ésta en materia tributaria no debe ser concedida de manera previa, ya que ello implicaría otorgar un derecho a los contribuyentes para desvirtuar el nacimiento de la obligación sustantiva, lo que –como se señaló– resulta inadmisibles en aras de garantizar la subsistencia del Estado y sus instituciones a través del cobro de prestaciones unilaterales y obligatorias como son los impuestos.

Por tanto, deben desestimarse por infundados los argumentos en que las quejas aducen que la ley reclamada viola el derecho de audiencia previa.

<sup>39</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 411, registro digital: 2006520 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas».



## **VII. Fines meramente recaudatorios**

También en el vigésimo primer concepto de violación, las quejas plantean los siguientes argumentos:

- Los artículos 14 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, violan los derechos humanos de legalidad, seguridad y certeza jurídica, previstos en el numeral 16 constitucional, porque imponen contribuciones de carácter meramente recaudatorio, lo que se opone a los dispositivos 21 y 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- De los artículos 4o., 21 y 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se advierte que establece como instrumentos económicos aquellos de carácter fiscal, financiero y de mercado; asimismo, precisa que los fiscales son los estímulos, que incentiven al cumplimiento de la política ambiental, siempre que no sean con un fin recaudatorio.

- De la literalidad y contenido de los artículos impugnados de la ley reclamada es evidente que ninguno incentiva a las personas, físicas o morales, a adoptar medidas de prevención, a desarrollar fuentes alternativas de energía, a incentivar que las empresas o industrias mineras inviertan en infraestructura ambiental o en la rehabilitación de los ecosistemas; únicamente están encaminados a que los sujetos paguen por la comisión de un ilícito o ilegal actuación, lo que está prohibido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Los anteriores motivos de disenso son inoperantes.

Si bien se ha aceptado que la contradicción entre normas secundarias puede incidir en violación al derecho a la seguridad jurídica, lo cierto es que ello se encuentra condicionado a la existencia de una antinomia que viole en sí misma el orden constitucional y no al empleo de normas secundarias como parámetro de control constitucional.

Ahora, de los argumentos de las quejas, se advierte que no plantea una antinomia o contradicción entre las normas reclamadas y el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino que en realidad



argumenta que tal precepto establece una prohibición que no acatan esas normas que tilda de inconstitucionales.

En ese orden de ideas, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no puede servir como parámetro directo de control de regularidad constitucional. De ahí la inoperancia anunciada.

Corroboran las anteriores consideraciones la jurisprudencia 1a./J. 104/2011, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.—Los actos de autoridad de creación y vigencia de normas generales pueden combatirse en el juicio de garantías, con base en la infracción de exigencias que deben respetar, como las derivadas del proceso legislativo establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o incluso aquellas derivadas del respeto a la garantía de seguridad jurídica que comprende las denominadas sub-garantías de legalidad, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad y audiencia, cuya violación puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, sino mediante las incongruencias en el orden jurídico que revelen transgresión a esa garantía, como la contradicción entre normas secundarias, lo que implica vulneración indirecta al texto constitucional, sin embargo, en este último supuesto, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales violadas, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no exclusivamente el ordenamiento jurídico utilizado como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional, de otra manera, por más inconstitucional que resultara la norma comparativa no aplicada, no podría concederse la protección federal."<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 50, Registro digital: 161139.



Independientemente de lo anterior, existe otro motivo de improcedencia, consistente en que los planteamientos de la quejosa parten de una premisa inexacta, pues el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no establece lineamientos ni condicionantes para el ejercicio de la potestad tributaria, es decir, para la creación de contribuciones o de cargas tributarias en general.

Para corroborar tal aserto, es necesario remitirse al contenido del precepto de mérito:

"Artículo 22. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

"Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

"Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

"Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.



"Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales."

De la transcripción que antecede, se advierte que se denominan instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.

Ahora, los estímulos fiscales, son parte de una categoría más amplia, que se ha dado en denominar "gastos fiscales"; es decir, los que se originan por la disminución o reducción de tributos, traducándose en la no obtención de un ingreso público, como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de políticas estatales de corte económico, social o de cualquier otra índole.

En ese orden de ideas, los gastos fiscales y, en específico, los estímulos fiscales, consisten en una reducción de las cargas tributarias ya existentes, con lo cual el Estado deja de percibir ingresos, con la finalidad de incentivar comportamientos determinados que son acordes a políticas estatales.

En consecuencia, si el propio artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente limita los instrumentos económicos de carácter fiscal a los estímulos fiscales, es decir, a reducción de cargas tributarias como incentivo para el acatamiento de políticas de carácter estatal, entonces de forma alguna pudiera entenderse que tal cuerpo normativo establece límites o condiciones al ejercicio de la potestad tributaria que ejercen los Municipios, los Estados y la Federación.

Lo anterior es acorde a consideraciones que anteceden del presente fallo, en las cuales ha quedado establecido que el ejercicio de la potestad tributaria se rige por el sistema complejo de distribución de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que pueda ser condicionado o limitado a través de normas secundarias, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. De ahí la inoperancia anunciada.



No es óbice para ello, que la última parte del segundo párrafo del artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señale expresamente que los instrumentos económicos de carácter fiscal, es decir, los incentivos fiscales, no deben establecerse con fines exclusivamente recaudatorios, pues en todo caso, tal frase corresponde a una indebida técnica legislativa, ya que, según se estableció en líneas precedentes, los estímulos fiscales constituyen gastos fiscales, es decir, reducción de cargas tributarias, por lo cual no podrían tener fines meramente recaudatorios.

Por tanto, la imprecisión de esa última parte del segundo párrafo del artículo de referencia, no podría tener el efecto de alterar el sistema previsto constitucionalmente para el ejercicio de la potestad tributaria, ni condicionarlo o limitarlo.

### ***VIII. Principios de proporcionalidad tributaria y contaminador pagador o "quien contamina paga", así como fundamentación y motivación de tablas para el cálculo de los impuestos***

En los conceptos de violación vigésimo primero, vigésimo tercero, vigésimo séptimo, vigésimo noveno, trigésimo primero, trigésimo séptimo y trigésimo octavo, las quejas aducen, entre otros, los siguientes argumentos:

- Los artículos reclamados transgreden el principio internacional del que contamina paga, previsto en el numeral 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, ya que conlleva a que la industria minera, por la naturaleza de su actividad, sea quien se vea más afectada a nivel de mercado y sigan cargando con los costos que se deben internalizar, sin que ello implique el aumento del precio del bien, ya que los precios de los minerales metálicos como la plata y el oro siguen lo establecido en el mercado internacional, en especial de la "*London Billion Market Association*", haciendo imposible que puedan recuperar los costos, lo que las pone en desventaja frente al mercado nacional e internacional.

- El hecho de que las responsables fundamenten la regulación de impuestos ecológicos, en el principio internacional "del que contamina paga", no significa que con ello se respete y cumpla con aquél, pues el principio no puede verse como una simple fórmula que deba ser aplicada de manera idéntica sobre las



diferentes actividades; es menester que se evalúen los costos que cada situación de contaminación o detrimento ambiental genera, así como la posible solución que pudiera causarse.

- Los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, violan el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por transgredir el principio de proporcionalidad tributaria, en relación con la finalidad extrafiscal y la máxima de derecho ambiental de que "quien contamina paga".

- Los impuestos que se consideran inconstitucionales, al tener como finalidad principal la del impacto ambiental, para ser acordes con el principio de proporcionalidad tributaria, deben determinarse en función del daño causado, pues sólo así reflejarían una verdadera capacidad contributiva.

- El Estado de Zacatecas busca implementar diversos impuestos, a efecto de contar con recursos que le permitan atender su obligación de garantizar la protección a la salud y a un medio ambiente sano para la población, conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Hacienda reclamada.

- Aunque, en un primer momento, pareciera que nos encontramos frente a impuestos de carácter extrafiscal, ello resulta falso, pues en realidad se trata de tributos con fines meramente recaudatorios; es así, pues de la exposición de motivos de la Ley de Hacienda de Zacatecas, se advierte que el legislador realizó pronunciamientos acerca de la situación económica y financiera que vive dicha entidad, haciendo evidente la necesidad de actualizar su marco jurídico y aumentar la recaudación.

- Además, los gobernados a la entrada en vigor de los impuestos si se encuentran dentro del hecho generador, deberán cubrir con el pago de los mismos y sólo en años posteriores se verían beneficiados con la reducción del tributo en un 20% (veinte por ciento), lo que confirma que el establecimiento de ese tipo de contribuciones es recaudatorio.

- De haber sido la intención del Legislador Local disminuir la contaminación o proteger la salud y el medio ambiente, hubiera seguido la tendencia internacional, ya que los incentivos se otorgan en la medida en que las empresas



inviertan en tecnología y programas que resultan benéficos, no en la medida de un año para otro.

- Los impuestos ecológicos deben respetar el principio de proporcionalidad en el establecimiento del tributo, lo que no respetó el legislador al precisar el objeto de cada uno, pues de ninguna manera constituyen un elemento que refleje capacidad contributiva de los contribuyentes señalados como tales en la Ley de Hacienda de Zacatecas, a la luz y finalidad de este tipo de tributos, ya que, al no existir un fin ecológico, no existe un parámetro para calcular la medida de riqueza.

- Ello, porque los hechos imponible en los preceptos 14 a 34 de la ley reclamada no reflejan riqueza susceptible de gravamen a la luz de la naturaleza de los impuestos ecológicos, los que necesariamente deben cumplir con un fin extrafiscal.

- La capacidad contributiva de los impuestos ecológicos se mide atendiendo al principio de quien contamina paga, por lo que debieran dirigirse a los sujetos que contaminan, sin embargo, están dirigidos a cuestiones ajenas que sólo reflejan que se quiere gravar una actividad o hecho imponible, que por sí mismo no denota capacidad contributiva.

- Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, violan los derechos de seguridad y certeza jurídica, del numeral 16 constitucional, pues fundan la imposición de un impuesto ecológico en la vaga terminología de "que afecten la calidad del aire", sin que se determinen parámetros permisibles respecto del ámbito de aplicación de las normas.

- La ley impugnada no establece en su cuerpo normativo algún indicio o referencia que permita a las quejas conocer con certeza en qué momento se actualiza el impuesto por emisiones a la atmósfera; qué máximos permisibles establecen las autoridades responsables; en qué cantidad se genera una afectación al medio ambiente.

- La base del impuesto de emisión de gases a la atmósfera es la cuantía de carga contaminante de las emisiones objeto del impuesto. Para determinar



las toneladas emitidas, se obtendrán de conformidad con la tabla de conversión contenida en el artículo 16 de la ley reclamada.

- La aplicación de los valores contenidos en la tabla del artículo 16 indicado, no es otra cosa sino la asignación de un valor arbitrario en que pueda ubicarse cada contribuyente, es decir, dependiendo del gas que emita para realizar una conversión equivalente en CO<sub>2</sub>.

- En ese sentido, la fijación de los valores para realizar la conversión equivalente CO<sub>2</sub> es carente de fundamentación y motivación, ya que de ningún ordenamiento, exposición de motivos, iniciativa de ley o dictamen, se desprenden las razones jurídicas que tomó en cuenta el legislador.

- Asimismo, es arbitrario y carente de certeza y seguridad jurídica, la tabla de equivalencias, del artículo 17 de la Ley de Hacienda de Zacatecas, que pretenden aplicar las responsables, a través de los impuestos ecológicos, como guía de cálculo para la aplicación de la cuota impositiva de 250 pesos.

- Los artículos 23 y 24 de la Ley de Hacienda de Zacatecas, son violatorios de los derechos de legalidad, seguridad y certeza jurídica, al no establecer los motivos ni fundamentos legales nacionales e internacionales que justifiquen la cantidad establecida de 25 pesos por metro cuadrado, en contaminantes en suelo y subsuelo y 100 pesos por metros cúbicos en agua.

- La cuota impositiva del artículo 31 de la Ley de Hacienda de Zacatecas, es violatoria de los derechos de seguridad, legalidad y certeza jurídica, al no establecer los motivos y fundamentos nacionales e internacionales, que precisen por qué la cantidad establecida de 100 pesos por tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados, debe ser impuesta a las empresas sujetas a dicha contribución de carácter recaudatorio.

- La base para la determinación del impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que para su determinación era necesario atender al volumen de metros cúbicos de material extraído del suelo y subsuelo, mismo que fue fijado arbitrariamente y sin sustento legal.



- Ello, porque de ningún ordenamiento, exposición de motivos, iniciativa de ley o dictamen, se desprenden las razones jurídicas que tomó en cuenta el legislador para la asignación de los valores de las cuotas establecidas dependiendo del tipo de material por cada metro cúbico extraído.

- Si bien es cierto que el legislador no está obligado a establecer en la exposición de motivos las razones que tuvo para expedir cada una de las disposiciones legales, lo cierto es que no debe expedir disposiciones incongruentes ni vagas, al grado que atenten contra los derechos fundamentales de los sujetos de que se trate.

- Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, debido a que, para la determinación de la base gravable del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, se debe atender a la cantidad de miligramos por kilogramos, base seca, por cada cien metros cuadrados, o bien por la cantidad de miligramos por litro, por metro cúbico, según sea el tipo de contaminante emitido, el cual se fijó arbitrariamente y que no tiene sustento legal alguno.

- Ello, carece de debida fundamentación y motivación legal que requiere cualquier acto de autoridad, pues de ningún ordenamiento se desprenden las razones jurídicas que tomó en cuenta el Legislador Local para la asignación de los valores que deriva de la aplicación de normas oficiales mexicanas que establecen límites permisibles de contaminación, más no límites para determinar zonas afectadas (base del tributo).

- Violación de los artículos 20 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que regulan los impuestos sobre emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, al principio de proporcionalidad tributaria.

- El objeto de dicho impuesto no guarda relación con la base gravable del tributo, de modo que el monto del impuesto a enterar por el contribuyente no tiene congruencia con el hecho generador.

- El artículo 20 de la Ley de Hacienda de Zacatecas, establece que es objeto del impuesto aludido la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen en el suelo, subsuelo o agua.



- Del artículo 22 de la referida ley, se desprende que la base gravable es la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, es decir, se pretende que la base se determine conforme al área de terreno afectada por la emisión de contaminantes y no por la cantidad de sustancias contaminantes efectivamente emitidas.

- Por ello, dicho impuesto resulta desproporcional, pues su determinación es conforme a cantidades que no corresponden a la verdadera base gravable, sino a cantidades que se encuentran desvinculadas con el objeto del impuesto, las cuales, además se determinaron de forma arbitraria con relación con un área de terreno cuya contaminación de ninguna manera es posible que se atribuya con certeza a un contribuyente en particular.

- Aunque el contribuyente aplique políticas ambientales con el objeto de reducir la emisión de sustancias contaminantes, indistintamente el impuesto a pagar seguiría siendo el mismo, ya que no hay manera de determinar con exactitud si las sustancias podrían corresponder o no a las emisiones que se realicen por las actividades propias de su objeto.

Los correlativos motivos de disenso son infundados, en parte, e inoperantes, en otra.

Para sustentar tal afirmación, es necesario establecer, aun de forma somera, el origen de los impuestos ecológicos en estricto sentido.

En primer lugar, debe precisarse que en el presente fallo no se analizarán las contribuciones ambientales en general, es decir, no se realizarán pronunciamientos respecto de, por ejemplo, derechos o sobre tasas establecidas en otros impuestos que gravan manifestaciones de riqueza diversas (no relacionadas con la protección al medio ambiente), sino que en forma específica se estudiará lo que la doctrina económica y tributaria ha denominado impuestos ecológicos.

La economía tradicional, al desarrollar sus teorías sobre los factores de la producción, no tomó en consideración el valor de la naturaleza y de sus bienes, tal vez bajo la creencia de que eran ilimitados, razón por la cual sólo se estimó al trabajo y al capital como integrantes de esos factores.



Sin embargo, con el enorme crecimiento que tuvo lugar con posterioridad a la segunda guerra mundial, los bienes y servicios ambientales adquirieron un valor económico, dada su creciente escasez y la necesidad constante que de ellos se tiene. Además, el aprovechamiento de estos bienes comunes como libres desde el punto de vista de su utilización, y gratuitos en cuanto a su costo de uso o explotación, ha conducido a un creciente deterioro del medio ambiente.

Así, desde una perspectiva económica, el medio ambiente o los bienes ambientales, tienen la característica de constituir bienes públicos, por la cual, la utilización de éstos por parte de un individuo no reduce, en principio, la posibilidad de su uso para los demás.

La disponibilidad y capacidad de acceso a estos bienes permiten una clasificación entre puros e impuros, los primeros permiten un acceso a todos los usuarios, por lo que no generan la necesidad de racionarlos, mientras que los segundos, ante la dificultad de que todos los usuarios probables dispongan de ellos, requieren de medidas que permitan su racionamiento.

Por ejemplo, bienes públicos ambientales puros son la calidad del aire o la protección que genera la capa de ozono, mientras que el uso del agua de una laguna constituye un bien público ambiental impuro, porque tiene que racionarse ante la imposibilidad de que todos sus usuarios potenciales tengan acceso a ellos al mismo tiempo, además de que, de ser así, se correría el riesgo de que dejara de existir o de ser útil.

Ahora, corresponde al Estado velar por la adecuada provisión de los bienes ambientales, es decir, vigilar que el uso o consumo de tales bienes por determinados agentes o individuos, no impidan injustificadamente la posibilidad de acceder a ellos para los demás usuarios potenciales, o lo que es lo mismo, para los demás integrantes de la sociedad.

En ese orden de ideas, puede caracterizarse la degradación de esos bienes ambientales o del medio ambiente como una falla de mercado, en la cual la actividad realizada por un agente económico, reduce las posibilidades de con-



sumo por parte de otros sujetos o individuos, sin que exista el reconocimiento de tal circunstancia a través de compensación alguna.

Es precisamente a esta reducción de posibilidad de uso a terceros sin reconocimiento ni compensación para los demás sujetos de la sociedad, a la que se le denomina, en el ámbito económico, como una "externalidad negativa".

Dicho en otras palabras, las externalidades negativas son la falta de reconocimiento o no consideración, por parte del agente que genera la degradación del medio ambiente (por ejemplo, alguien que lleva a cabo un proceso productivo que ocasiona un impacto ecológico) de los costos que implica para otros agentes o para la sociedad restituir o paliar los efectos de la contaminación o la degradación de los bienes ambientales.

En efecto, la contaminación es un efecto externo negativo o no deseado de mercado, pues los costos de su reparación se trasladan injustificadamente a la colectividad, que se ve forzada a soportar sus consecuencias no sólo consistentes en la degradación de los bienes ambientales, sino también en la incidencia económica de esos "costos ambientales", dado que, ante la falta de intervención por parte del Estado, el productor no incorpora a sus gastos o erogaciones tales costos (pero sí recibe los beneficios o utilidades de sus procesos productivos) siendo la sociedad, a través del gasto público, quien se ve obligada a realizar dichos gastos.

Estas externalidades o efectos negativos, al encontrarse unidos o generarse por una conducta económica o procesos productivos, no causan aumentos en los costos de aquellos que las realizan, sino en terceros, por lo cual los costos de carácter ambiental se traducen en auténticos costos sociales.

Como una propuesta de mecanismo de corrección del fallo de mercado descrito o externalidad negativa, surgieron los denominados impuestos pigouvianos,<sup>41</sup> los cuales requerían de una gran cantidad de información, con un alto

<sup>41</sup> Se identificaron así, por ser Arthur Pigou, el primer economista que defendió su empleo en el caso de situaciones con efectos negativos externos.



grado de precisión, respecto de los beneficios privados que se generaban con los procesos contaminantes, de los efectos o degradación causados en el medio ambiente y de los montos exactos de los costos de reparar o paliar los efectos negativos causados por la contaminación, lo que también generaba grandes dificultades de implementación, al intentar determinar un "óptimo social de emisiones contaminantes".

Por ello, se prefirió un esquema conocido como de impuestos "costo eficientes", en los cuales, medularmente, no se requiere de datos tan abundantes ni precisos respecto de los beneficios que obtienen los agentes contaminantes, ni del conocimiento exacto de a cuánto ascienden los gastos necesarios para reparar o paliar los daños sociales y ambientales de la contaminación, así como tampoco de los efectos, actuales o futuros, que ocasionará la contaminación.

Lo anterior es así, ya que, en vez de buscar el grado óptimo social de emisión de contaminantes, se pretende la identificación aproximada de los gastos necesarios para resarcir los efectos negativos externos, para que, a través del monto del impuesto, el agente contaminador los reconozca en sus procesos económicos.

Con ello se pretende que, el reconocimiento (razonable o eficiente) de los costos de reparar o paliar el efecto negativo de contaminar (lo cual equivale al monto del impuesto ambiental o ecológico) dentro de los procesos productivos del agente contaminador, constituyan un incentivo para que tales procesos contaminen menos, ya que con ello evidentemente se reducirán, a la vez, el impuesto y los costos de producción.

Dicho de otra forma, mientras que el proceso productivo contamine menos, menos impuesto se pagará y menos costos se generarán, por tanto, será más rentable invertir en mejorar el proceso productivo que seguir pagando un monto alto del tributo.

De ahí que los impuestos ecológicos o costo eficientes, en realidad gravan un aspecto o beneficio económico, consistente en el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos



que se originan en un proceso productivo que contamina o que tiene un impacto ecológico, cuyo autor, en vez de reconocerlos e incorporarlos a sus erogaciones, deja en manos de la sociedad y del Estado la carga económica de reparar esos efectos negativos o externalidades. De tal forma, el costo que debería pagar el agente contaminante, acaba pagándolo la sociedad a través del Estado y el gasto público.

Efectivamente, la referida traslación de gastos hacia el Estado constituye el beneficio económico que obtiene quien realiza un proceso productivo que contamina, pues originalmente tal agente contaminador debería responder por esos gastos, pero en vez de hacerlo, deja de incorporarlos a sus erogaciones, siendo el erario público y, por tanto, la sociedad, quien tiene que responder por ello, mientras que las ganancias derivadas del proceso contaminante no se ven reducidas con esos gastos, dado que no se encuentran reconocidos o internalizados.

Por otra parte, es importante destacar que la base de los impuestos ecológicos se encuentra íntimamente relacionada con la cantidad de emisiones o de extracción de materiales, por ello, tienen la peculiaridad de que el reconocimiento de los gastos originados por las externalidades o efectos negativos (además de corregir el error de mercado consistente en la traslación de esos gastos a la sociedad en general y al Estado específicamente) genera el incentivo de mejorar los procesos productivos en sí mismos.

En efecto, en la medida en que el proceso productivo se mejora y disminuyen los efectos negativos o externalidades, la base del tributo se reduce, de forma que no sólo se grava el beneficio económico que percibe quien realiza la actividad económica (con motivo de la traslación de costos a la sociedad), sino que además, se incentiva la inversión en tecnologías que minimicen o incluso eliminen los impactos ambientales.

Tal circunstancia pone de relieve la verdadera identidad y distinción de los impuestos ecológicos, pues no tienen la mera función de inhibir el consumo de un producto o servicio (como sucedería con las cuotas o sobre tasas que se emplean, por ejemplo, en los impuestos especiales sobre combustibles fósiles o sobre fertilizantes).



Por el contrario, los tributos ambientales en estricto sentido, no tienen fines disuasorios en el consumo de un producto o servicio, sino que, además de los fines recaudatorios (inherentes a cualquier impuesto) buscan que la base del tributo, al relacionarse con la emisión de sustancias o extracción de materiales o cualquiera que sea el elemento o circunstancia que genere o sea susceptible de ocasionar un impacto ecológico negativo, motive el efecto económico o de mercado consistente en que el productor invierta en el desarrollo de tecnología para que, con ello, disminuyan los costos de su producción (los cuales ahora tendrán que incluir el pago del tributo verde, como reconocimiento de los impactos negativos y los costos de su reparación o paliación, tanto ambiental como social).

En ese orden de ideas, los impuestos ecológicos, ambientales o verdes, pretenden que la base del impuesto disminuya conforme se mejoran los procesos, con lo cual generan un incentivo en el desarrollo de tecnología que reduzca los impactos en el medio ambiente, por la sencilla razón de que, junto con ello, se reducirán sus costos de producción.

De tal forma, el impuesto ambiental en estricto sentido no tiene sólo un fin recaudatorio, sino que dentro de su propio diseño busca, al mismo tiempo, incidir directamente en los procesos de producción de bienes y de servicios, para que los contribuyentes, tratando de abatir costos, inviertan en la mejora de tales procesos productivos, para que tengan una menor incidencia o impacto ecológico.

Así, los impuestos ecológicos no incorporan las finalidades ambientales en forma "extra" a la gravación de una manifestación de riqueza que nada tiene que ver con la protección al equilibrio ecológico, es decir, su naturaleza ambiental no se fija sólo a través de una intención añadida al fin recaudatorio. Por lo contrario, el impacto positivo en el cuidado del medio ambiente está inserto en el propio diseño de la base del impuesto y, mientras más eficaz sea el tributo, menos se recaudará, hasta que se llegue a la neutralidad fiscal (que el impuesto no genere mayores cargas económicas) es decir, que ya no existan efectos negativos externos que gravar o que sean tan reducidos que resulte más gravoso para la administración tributaria respectiva su recaudación.



Por ende, los impuestos ecológicos en estricto sentido, son aquellos que incluyen en la configuración de su hecho imponible, el deber público de protección ambiental, velando con ello por el acceso y goce a que tienen derecho todos los ciudadanos (no sólo quienes realicen procesos productivos contaminantes) respecto de los bienes públicos ambientales, lo que se traduce en el acceso a un medio ambiente sano.

En ese sentido, para que un impuesto sea considerado como ambiental o ecológico en estricto sentido, es necesario que el hecho y la base imponibles tomen en consideración unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que su consumo o, en su caso, liberación en el ambiente, suscita efectos negativos en el ambiente o impactos de carácter ecológico.

En otras palabras, es necesario que exista una relación causal entre el presupuesto del tributo y las unidades físicas que determinan un daño o deterioro ambiental (por utilización del ambiente, consumo de un recurso ambiental o de una fuente de energía, producción de emisiones contaminantes, etcétera) lo cual se consigue incluyendo en la base imponible alguna incidencia o relación respecto de tales unidades físicas.

Ese reconocimiento (o internalización) de los gastos que se generan para reparar los efectos negativos o externalidades (que afectan a todos los integrantes de la sociedad) por la contaminación originada por los procesos productivos, tiene que asumirse precisamente por el agente contaminador, pues es quien recibe el beneficio o utilidades de tal proceso contaminante.

Además, debido a que esos gastos los traslada al Estado, su reconocimiento o internalización (a través del pago del impuesto ecológico) también se inserta en el deber de contribuir al gasto público, consagrado por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que quien contamina debe pagar en una proporción razonable respecto de la prevención o, en su caso, de la reparación del probable efecto causado o deterioro ambiental y en la cuantía suficiente para corregir el daño en el ambiente, lo cual equivaldrá a la incidencia económica en el gasto público.



Es decir, el agente contaminador reconocerá los gastos que originó al erario público con motivo de tal traslación, ya sea por las medidas preventivas o por las correctivas que deben adoptarse, en relación con la preservación del medio ambiente, relacionadas con un proceso productivo o económico, en el cual se consumen o degradan bienes de carácter ambiental.

En ese orden de ideas, tratándose de los impuestos ecológicos en estricto sentido, los indicios de capacidad contributiva no se evidencian con la mera posesión o intercambio de riqueza, sino que existen ciertas actividades y bienes ligados con el aprovechamiento ambiental que también pueden manifestar indicios de capacidad económica en el sujeto que las lleva a cabo.

En consecuencia, es posible crear tributos por la realización de actividades económicas contaminantes, tomando en consideración, por una parte, el beneficio obtenido a través de aquéllas, así como las unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que su consumo o, en su caso, liberación en el ambiente, suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico y, por ende, sociales, lo cual tendrá la finalidad de procurar el reconocimiento (o internalización) de los gastos que se generan para reparar los efectos negativos o externalidades (que afectan a todos los integrantes de la sociedad) y, al mismo tiempo, incentivar a que el productor invierta en el desarrollo de tecnología para que, con ello, disminuyan los costos de su actividad.

Todo lo anterior también pone de relieve la existencia de un principio que sustenta diversas medidas o instrumentos públicos de prevención y control ambiental, el conocido "quien contamina paga".<sup>42</sup>

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue pionera en establecerlo como un principio básico en materia ambiental. En la Recomendación del Consejo sobre Principios Rectores Relativos a los Aspectos Económicos Internacionales de las Políticas Ambientales, de veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y dos, manifestó lo siguiente:

<sup>42</sup> "Polluter pays", por su expresión en idioma inglés.



"...

"A. Principios rectores

"a) Asignación de costos: el principio de quien contamina paga

"2. Los recursos ambientales en general son limitados y su uso en actividades de producción y consumo puede llevar a su deterioro. Cuando el costo de este deterioro no se tiene en cuenta adecuadamente en el sistema de precios, el mercado no refleja la escasez de dichos recursos tanto a nivel nacional como internacional. Por lo tanto, las medidas públicas son necesarias para reducir la contaminación y alcanzar una mejor asignación de recursos garantizando que los precios de los bienes que dependen de la calidad y/o cantidad de recursos ambientales reflejen más de cerca su escasez relativa y que los agentes económicos involucrados reaccionen en consecuencia.

"3. En muchas circunstancias, para garantizar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable, la reducción de la contaminación más allá de cierto nivel no será práctica o incluso necesaria en vista de los costos involucrados.

"4. El principio que se utilizará para asignar los costos de las medidas de prevención y control de la contaminación para alentar el uso racional de los escasos recursos ambientales y para evitar distorsiones en el comercio internacional y la inversión es el llamado 'Principio de quien contamina paga'. Este principio significa que el contaminador debería asumir los gastos de llevar a cabo las medidas antes mencionadas decididas por las autoridades públicas para garantizar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable. En otras palabras, el costo de estas medidas debe reflejarse en el costo de los bienes y servicios que causan contaminación en la producción y/o consumo. Dichas medidas no deberían ir acompañadas de subsidios que crearían distorsiones significativas en el comercio internacional y la inversión.

"5. Este principio debería ser un objetivo de los países miembros; sin embargo, puede haber excepciones o arreglos especiales, particularmente para



los periodos de transición, siempre que no conduzcan a distorsiones significativas en el comercio internacional y la inversión.<sup>43</sup> ..."

Asimismo, en la diversa recomendación del Consejo sobre la Aplicación del Principio de Quien Contamina Paga, de catorce de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), señaló lo siguiente:

"...

"III. Recomienda que:

"1. Los países miembros continúan colaborando y trabajando en estrecha colaboración en la lucha por la observancia uniforme del principio de quien contamina paga, y, por lo tanto, como regla general, no deben ayudar a los contaminadores a sufragar los costos del control de la contaminación, ya sea mediante subvenciones, impuestos ventajas u otras medidas; ..."

En el ámbito internacional, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo emitida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, acoge el principio "quien contamina paga" en su artículo 16, que establece lo siguiente:

"...

"Principio 16

"Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. ..."

<sup>43</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102> (fecha de consulta 15 de enero de 2019)



En nuestro orden jurídico, puede afirmarse que el principio "quien contamina paga", encuentra asidero en el artículo 4, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>44</sup> el cual prevé que el daño y deterioro del ambiente generan responsabilidad para quien lo provoque en los términos que establezca la ley. Sin embargo, la redacción de tal precepto constitucional pareciera referirse únicamente a medidas correctivas, mientras que el principio de mérito tiene un carácter predominantemente preventivo.

Pese a ello, la correcta interpretación del principio de mérito permite advertir que, desde su primer formulación en la recomendación de veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y dos, emitida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, se visualiza como una medida originalmente preventiva y, sólo en caso necesario tendrá el carácter de correctiva, pues dicho principio se utiliza para asignar los costos de las medidas de prevención y control de la contaminación, con lo cual se pretende alentar el uso racional de los escasos recursos ambientales.

En efecto, con base en el principio "quien contamina paga", el legislador puede hacer recaer los costes (de prevención o corrección) de la contaminación sobre quien los genera, con los consiguientes incentivadores de la búsqueda de materias y tecnologías limpias, lo cual no obstruye el desarrollo económico, sino que lo redirige hacia un desarrollo económico de carácter sustentable, en el cual se tome en consideración la conservación de los bienes ambientales.

Pues bien, de las consideraciones que anteceden, puede destacarse lo siguiente:

a) El medio ambiente o los bienes ambientales, tienen la característica de constituir bienes públicos y elementos o factores de los procesos de producción, ante lo cual, adquieren un valor económico.

<sup>44</sup> **Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. ..."



b) Corresponde al Estado velar por la adecuada provisión de los bienes ambientales, es decir, vigilar que su uso o consumo por determinados agentes o individuos, no impidan injustificadamente la posibilidad de acceder a ellos para los demás integrantes de la sociedad.

c) La degradación de esos bienes ambientales o del medio ambiente constituye una falla de mercado, consistente en la falta de reconocimiento, por quienes llevan a cabo un proceso productivo que ocasiona un impacto ecológico, de los costos que implica para otros agentes o para la sociedad restituir o paliar los efectos de la contaminación o la degradación de los bienes ambientales.

d) La contaminación es un efecto externo negativo o no deseado de mercado, pues los costos de su reparación se trasladan injustificadamente a la colectividad, que se ve forzada a soportar sus consecuencias no sólo consistentes en la degradación de los bienes ambientales, sino también en la incidencia económica de esos "costos ambientales", dado que, ante la falta de intervención por parte del Estado, el productor no incorpora a sus gastos o erogaciones tales costos (pero sí recibe los beneficios o utilidades de sus procesos productivos) siendo la sociedad, a través del gasto público, quien se ve obligada a realizar dichos gastos.

e) Estas externalidades o efectos negativos, al encontrarse unidos o generarse por una conducta económica o procesos productivos, no causan aumentos en los costos de aquellos que las realizan, sino en terceros, por lo cual los costos de carácter ambiental se traducen en auténticos costos sociales.

f) Para corregir el error de mercado, puede adoptarse un esquema conocido como de impuestos "costo eficientes", en los que se pretende la identificación aproximada de los gastos necesarios para resarcir los efectos negativos externos, para que, a través del monto del impuesto, el agente contaminador los reconozca en sus procesos económicos.

g) Los impuestos ecológicos o costo eficientes, en realidad gravan un aspecto o beneficio económico, consistente en el no reconocimiento o no pago de



los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo que contamina o que tiene un impacto ecológico, pues su autor, en vez incorporarlos a sus erogaciones, traslada a la sociedad y del Estado la carga económica de reparar esos efectos negativos o externalidades. De tal forma, el costo que debería pagar el agente contaminante, acaba pagándolo la sociedad en general.

h) El reconocimiento (o internalización) de los gastos que se generan para reparar los efectos negativos o externalidades (que afectan a todos los integrantes de la sociedad) por la contaminación originada por los procesos productivos, tiene que asumirse precisamente por el agente contaminador, pues es quien recibe el beneficio o utilidades de tal proceso contaminante.

i) Con base en el principio "quien contamina paga", el legislador puede hacer recaer los costes (de prevención o corrección) de la contaminación sobre quien los genera, con los consiguientes efectos incentivadores de la búsqueda de materias y tecnologías limpias, lo cual no obstruye el desarrollo económico, sino que lo redirige hacia un desarrollo económico de carácter sustentable, en el cual se tome en consideración la conservación y el valor de los bienes ambientales.

j) Debido a que el autor o agente contaminante traslada los gastos al Estado, su reconocimiento o internalización (a través del pago del impuesto ecológico) también se inserta en el deber de contribuir al gasto público, consagrado por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que quien contamina debe pagar en una proporción razonable respecto de la prevención o, en su caso, de la reparación del probable efecto causado o del deterioro ambiental y en la cuantía suficiente para corregir el daño en el ambiente, lo cual equivaldrá a la incidencia económica que se generó en el gasto público y que debe reconocerse obligatoriamente.

k) Los tributos ambientales en estricto sentido, no tienen fines disuasorios en el consumo de un producto o servicio, sino de incentivación, pues buscan que la base del tributo, al relacionarse con la emisión de sustancias o extrac-



ción de materiales o cualquiera que sea el elemento o circunstancia que genere o sea susceptible de ocasionar un impacto ecológico negativo, motive el efecto económico o de mercado consistente en que el productor invierta en el desarrollo de tecnología para que, con ello, disminuyan los costos de su producción.

l) Por tanto, el impuesto ambiental en estricto sentido no tiene únicamente fines recaudatorios, sino que dentro de su propio diseño busca, al mismo tiempo, incidir directamente en los procesos de producción de bienes y de servicios, para que los contribuyentes, tratando de abatir costos, inviertan en la mejora de tales procesos productivos, para que tengan una menor incidencia o impacto ecológico.

m) Los impuestos ecológicos no incorporan las finalidades ambientales en forma "extra" a la gravación de una manifestación de riqueza que nada tiene que ver con la protección al equilibrio ecológico, es decir, su naturaleza ambiental no se fija a través de fines extrafiscales. Por lo contrario, el impacto positivo en el cuidado del medio ambiente está inserto en el propio diseño del hecho imponible y de la base del impuesto.

n) Para que un impuesto sea considerado como ambiental o ecológico en estricto sentido, es necesario que el hecho imponible y/o la base tomen en consideración unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que su consumo o, en su caso, liberación en el ambiente, suscita efectos negativos en el ambiente o impactos de carácter ecológico, lo cual puede vincularse con el beneficio que genera la actividad económica o proceso de producción contaminante.

Las consideraciones que preceden permiten concluir válidamente que son infundados los argumentos de las quejas, consistentes en que se transgrede el principio de quien contamina paga, porque los tributos reclamados las obligan a "cargar" con los costos que deben internalizar, sin que ello implique el aumento del precio del bien, ya que los precios de los minerales metálicos como la plata y el oro siguen el mercado internacional.

En efecto, según se estableció en párrafos precedentes, es precisamente con base en el principio contaminador pagador que el reconocimiento (o inter-



nalización) de los gastos que se generan para reparar los efectos negativos o externalidades (que afectan a todos los integrantes de la sociedad) por la contaminación originada por los procesos productivos, tiene que asumirse precisamente por el agente contaminador, pues es quien recibe el beneficio o utilidades de tal proceso contaminante.

Asimismo, son inoperantes en el sentido de que, la circunstancia de si el reconocimiento de los gastos (que se generan para reparar los efectos negativos o externalidades por la contaminación originada por sus procesos productivos) puede o no, en su caso particular, trasladarse al precio final de sus productos para que las quejas mantengan un mismo margen de utilidad que antes del pago del tributo, no puede generar la inconstitucionalidad de las normas reclamadas.

Por otro lado, son infundados los diversos argumentos en los que aduce que los impuestos ecológicos reclamados tienen exclusivamente fines recaudatorios.

En efecto, como se señaló en líneas precedentes los impuestos ambientales en estricto sentido no tienen únicamente fines recaudatorios, sino que dentro de su propio diseño buscan, al mismo tiempo, incidir directamente en los procesos de producción de bienes y de servicios, para que los contribuyentes, tratando de abatir costos, inviertan en la mejora de tales procesos productivos, para que tengan una menor incidencia o impacto ecológico.

Por otra parte, también son infundados los distintos argumentos en los que las quejas señalan que los artículos reclamados violan el principio de proporcionalidad tributaria, pues según se estableció en párrafos que anteceden del presente fallo, los indicios de capacidad contributiva, tratándose de impuestos ecológicos en estricto sentido, no se evidencian con la mera posesión o intercambio de riqueza, sino con el aprovechamiento y beneficio económico que se obtiene de los bienes ambientales.

Para ello, la base imponible debe tomar en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que su consumo o, en su caso,



liberación en el ambiente, suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico.

Para corroborar la anterior conclusión, es necesario traer a cuenta la exposición de motivos de la iniciativa por la que se establecieron los preceptos reclamados de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

"...

### **"Impuestos ecológicos:**

"La creación de los impuestos ecológicos que se proponen, se basa en la concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades federativas. Esa concurrencia es la regla general tratándose de la generalidad de la materia tributaria, en la medida que las potestades que no están expresamente conferidas a la Federación, se entienden reservadas a los estados. Ello implica que al no existir exclusividad de la Federación ni en la CPEUM, ni en la ley de coordinación fiscal para crear contribuciones ambientales, las entidades federativas cuentan con la respectiva potestad tributaria para hacerlo, lo que es propio de la concurrencia tributaria de que se trata, lo que se traduce en la viabilidad jurídica de su implementación.

"Existe concurrencia impositiva para el caso del impuesto ambiental que se propone toda vez que, aunado a las concurrencias que existen entre la Federación y el Estado de Zacatecas en las materias de salud, protección al ambiente y educación, se suma la concurrencia impositiva que prevalece en tanto, a nivel constitucional, no existe reserva expresa para la Federación en esta materia, ni restricción específica que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas, como se muestra en las siguientes consideraciones jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, cuya voz indica:

"COMPETENCIA CONCURRENTE. LA COLABORACIÓN FISCAL NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMI-



NISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES.'

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.'

"Con la presente iniciativa en ningún momento se pretende invadir el ámbito de la competencia federal en materia ambiental, pues el que nos ocupa prevé la imposición de impuestos a la contaminación es de carácter concurrente, como se estableció anteriormente, el cual se fortalece con lo establecido en los artículos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, siguientes:

"...

"Asimismo, el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático establece lo siguiente:

"Como se puede observar, queda totalmente fundado y motivado lo relativo a las facultades para que el Estado de Zacatecas pueda implementar los impuestos ecológicos que se describen en la presente iniciativa.

"Lo expuesto al momento, nos permite establecer que el objetivo de estos impuestos ecológicos es que el Estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para la población, de conformidad con lo establecido por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezcan a la salud pública.

"En las generalidades de los citados impuestos se establece que le serán aplicables de manera supletoria el Código de Biodiversidad del Estado de Zacatecas y demás disposiciones vigentes en el Estado en materia de derecho al medio ambiente, que no sean contrarias a la naturaleza del derecho fiscal.



"...

### **"De la emisión de gases a la atmósfera.**

"El medio ambiente es un derecho humano que está garantizado en normas convencionales de las que México es parte, como el Protocolo de Kioto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 12, párrafo 2, inciso b); el Convenio de Viena para la Capa de Ozono (Entrada en vigor para México el 22 de septiembre de 1988); y el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadores de la Capa de Ozono (entrada en vigor para México el 1 de enero de 1989).

"De esta forma, el Protocolo de Kyoto –que enmienda a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, formulada durante la Tercera Conferencia de las Partes en 1997– en vigor desde 2005, firmado por 180 países, entre ellos México, prevé la necesidad de reducir los gases que producen el efecto invernadero a niveles cercanos a los existentes en el año 1990.

"Con la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, México requiere de reformas económicas basadas en el desarrollo económico sustentable, respetuoso del ambiente y socialmente más justo. En su actual fase, y de acuerdo con el principio de derecho ambiental internacional relativo a las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países que forman parte de la convención, México tiene la responsabilidad de generar un nuevo modelo económico de desarrollo, que implica la promoción de una economía verde baja en carbón, un modelo de crecimiento desvinculado lo más posible de la generación y emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera, y que tienda a disminuir los daños a los habitantes de nuestro país y al planeta en su conjunto.

"En estos términos, México ha asumido los compromisos previstos en el Protocolo de Kyoto, por lo que ha cumplido con la creación de un sistema nacional de estimación de emisiones, conocido como Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero que, incluso, sigue las metodologías determinadas por el propio Protocolo. México, desde el año 2007, cuenta



también con el programa denominado 'Estrategia Nacional de Cambio Climático' y tiene compromisos internacionales para reducir las emisiones de bióxido de carbono en 30% para el año 2020 y en 50% para el año 2050.

"Esta H. Soberanía Popular, deberá coincidir con esta propuesta, bajo el criterio de que Zacatecas debe contribuir y participar en los compromisos que la República ha contraído para lograr una mejor calidad en nuestro medio ambiente que redunde en mejor calidad de vida de los zacatecanos.

"Respecto de dicho inventario nacional de emisiones, cabe destacar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal presenta Informes Anuales del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) en el que se integra la información de los gases contaminantes emitidos a la atmósfera.

"De acuerdo con la más cualificada doctrina económica, en política ambiental son necesarios los instrumentos administrativos y fiscales (*command and control and incentives bases*), por lo que se hace inexcusable la implementación de normas administrativas o registros administrativos que establezcan los parámetros de contaminación permitidos por la autoridad administrativa, en el caso mexicano, es relevante el papel que juegan las normas oficiales mexicanas o los registros que tienen las secretarías del sector tanto a nivel federal como estatal.

"Los instrumentos administrativos permiten instrumentar mecanismos de control de emisiones contaminantes sin que el agente contaminador cometa alguna infracción o delito ecológico. Por eso es necesario que los instrumentos administrativos como las normas oficiales mexicanas, (NOMS) o, en el caso particular, el RETC en los niveles federal, estatal y municipal, se combinen con los instrumentos tributarios, pues, de esta manera, los instrumentos fiscales serán eficientes en la persuasión de la contaminación atmosférica y, además, permiten registrar o medir el nivel de contaminación que realiza el contribuyente.

"Es así que, para el establecimiento de este impuesto, se requiere la intervención de un órgano técnico que mida las emisiones de bióxido de carbono y



metano, y la autoridad competente es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, por lo que se creó el RETC con fundamento en el artículo 111 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

"En este mismo sentido, se requiere la autorización de la autoridad administrativa federal para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la ley general mencionada.

"Por otro lado, en atención a lo establecido en el artículo 109 Bis de la ley general en comento, la secretaría, los Estados, el Distrito Federal –hoy Ciudad de México– y los Municipios deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente.

"De lo anterior deriva, que la Secretaría de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable del Estado de Zacatecas, tenga facultades para integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales o de servicios siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 BIS de la citada ley general.

"La información que se vierta en los registros será pública y declarativa, además se integrará con datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la secretaría o autoridad competente del Gobierno del Distrito Federal –hoy Ciudad de México–, de los Estados y, en su caso, de los Municipios. En dicho sentido, por mandato legislativo (artículo 109 Bis, segundo párrafo de la ley general), las personas físicas y morales responsables de fuentes contaminantes están obligadas a proporcionar la información, datos y documentos necesarios para la integración del registro. Dicha información se integrará con datos desagregados por sustancia y por fuente, anexando nombre y dirección de los establecimientos sujetos a registro.



"De acuerdo con esta argumentación, cabe aclarar que la utilización del RETC a niveles federal, estatal y municipal, no transgrede el principio de reserva de ley tributaria.

"Respecto a los registros estatales y municipales, el artículo 109 Bis de la ley general que hemos citado, establece en la distribución de competencias la concurrencia a las entidades federativas para prevenir y controlar la contaminación provocada por las emisiones de humos, gases, partículas sólidas, ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, olores, generados por establecimientos industriales, así como por fuentes móviles que circulen en la entidad.

"Con los argumentos jurídicos señalados en los párrafos que anteceden, se acredita que el Estado de Zacatecas es competente para sentar las bases en prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo de conformidad con la ley general multicitada. En este mismo sentido, el Estado de Zacatecas está facultado para establecer las bases de la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales y por fuentes móviles, que, conforme a lo establecido en la ley general, no sean de competencia federal.

"Lo anterior revela la necesidad imperiosa y urgente de que el Estado de Zacatecas implemente acciones que contrarresten el efecto nocivo que tienen las actividades contaminantes en las que se emiten gases a la atmósfera y que afectan a los habitantes y el ambiente de la entidad.

"A nivel nacional, las políticas ambientales se han orientado al establecimiento de estímulos y subsidios para reducir la contaminación ocasionada por las actividades humanas, o bien, a la imposición de sanciones y multas cuando tales límites se exceden. Asimismo, dichas sanciones y multas se establecen cuando el desastre, el daño o la afectación ambiental, en ocasiones irreparable, se produce.

"Es importante señalar a esta H. Legislatura, que con fecha 6 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Cambio



Climático, constituyendo una ley innovadora que da a México un marco para coordinar las capacidades de los tres órdenes de gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, para hacer frente a los efectos del calentamiento global, a los cuales nuestro país es, particularmente, vulnerable.

"En consecuencia, en este proyecto se toman en cuenta las disposiciones contenidas en los artículos siguientes, en los que se establecen y fijan las siguientes potestades:

"Potestad para establecer fondos y para elaborar atlas estatal de riesgo

"...

"Potestad para establecer registros

"La Ley General de Cambio Climático, en comento, establece en el artículo 75 que:

"...

"Potestad para establecer fondos y para elaborar atlas estatal de riesgo

"...

"Potestad tributaria y recaudatoria de las entidades federativas

"...

"Potestad para establecer registros

"La Ley General de Cambio Climático, en comento, establece en el artículo 75 que:

"...



"En este mismo sentido, el artículo 77 de la Ley General de Cambio Climático establece que:

"...

"Y, el artículo 87 de la mencionada ley, señala que:

"...

"De la lectura de los citados dispositivos de ley, podemos observar que se define un nuevo marco institucional, muy importante en nuestro país, que establece la concurrencia competencial de la Federación, entidades federativas y Municipios en la aplicación de políticas y de medidas en materia de cambio climático, **que otorga plena potestad a las entidades federativas para promover reformas legales y administrativas con el objeto de lograr una mayor recaudación** para apoyar la implementación de acciones para enfrentar las circunstancias que surjan motivo del cambio climático. No obstante, la facultad impositiva del Estado, como potestad constitucional concurrente, la tiene el Estado como ha quedado motivado en líneas anteriores.

"Por otra parte, cabe señalar que este impuesto pretende gravar las emisiones de gases a la atmósfera siguientes: bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, los dos primeros tienen una mayor incidencia en cuanto al volumen de emisiones y, por tanto, por lo que, hace al efecto contaminante de los mismos.

"En términos de todo lo antes expuesto con anterioridad, es que se propone la creación de la contribución de 'emisiones de gases a la atmósfera', consistente en fortalecer la concienciación y la responsabilidad ambiental de las personas físicas, morales y unidades económicas que realizan actividades empresariales, que repercuta en favor del desarrollo sustentable.

"Para precisar el alcance y naturaleza de esta contribución, es importante destacar a esta H. Soberanía, que es precisamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la que establece que se debe elaborar y



actualizar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), al que ya se ha hecho referencia en párrafos precedentes. Éste, se debe integrar con los reportes de las emisiones y transferencias de contaminantes realizados por las industrias sujetas a regulación federal y por las sujetas a regulación estatal y/o municipal (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por sus siglas LGEEPA, artículo 109 BIS), para que se integre la base de datos nacional, la Federación y los Estados y/o Municipios podrán firmar acuerdos de colaboración para la transferencia de la información.

"La LGEEPA establece qué industrias están bajo jurisdicción federal, y el resto lo está bajo jurisdicción Estatal o Municipal (Artículo 111 BIS), el mismo artículo declara la existencia de un reglamento que establecerá los subsectores industriales pertenecientes a las ramas industriales mencionadas en el artículo y que estarán sujetos a la legislación federal en materia de emisiones.

"En el artículo 113 de la LGEEPA se establece que en las emisiones a la atmósfera se deben acatar los límites definidos por los reglamentos o las normas oficiales mexicanas y el artículo 111 faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por sus siglas: 'SEMARNAT', para expedir normas oficiales mexicanas para establecer los límites máximos permisibles de emisiones y los umbrales emisiones y/o concentración para que una empresa esté obligada a reportar sus emisiones al RETC Federal o estatal/municipal. También el artículo 18 del Reglamento de la LGEEPA establece que las sustancias sujetas a reporte y sus umbrales serán definidas en normas oficiales mexicanas.

"De esta manera, la actualización de las listas de sustancias químicas a ser reportadas al RETC y los umbrales de reporte se establecerán en normas oficiales mexicanas, lo que permite incorporar de manera más ágil a la normatividad, los avances del conocimiento científico sobre los potenciales daños a la salud y los ecosistemas.

"Por su parte, las normas oficiales mexicanas que definen qué sustancias deben reportarse y sus umbrales de reporte, lo deben hacer con base a los criterios de: persistencia ambiental, bioacumulación, toxicidad, teratogenicidad, mutagenicidad o carcinogenicidad y, en general, por sus efectos adversos



al ambiente. Estos umbrales consisten en un compromiso sustentado en criterios técnicos entre el impacto potencial en la salud o el ambiente de una sustancia química y las cargas que se le imponen a la industria y a las agencias reguladoras para generar y mantener el RETC. Las sustancias químicas a reportar y sus umbrales están establecidas en la NMX-AA-118-SCFI-2001.

"Cada sustancia tiene su umbral específico, por lo que una empresa deberá incluir en su informe anual, llamado Cédula de Operación Anual (COA) cada una las sustancias que emita o transfiera y que se encuentren enlistadas en la NMX-AA-118-SCFI-2001 y que excedan los umbrales correspondientes. En la actualidad son 104 compuestos químicos y la norma está en proceso de revisión durante el cual se pueden agregar más compuestos.

### **"Elementos del impuesto sobre emisiones de gases a la atmósfera.**

"De acuerdo con todo lo anterior, con la adición a la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas que se propone, se establece como objeto de este impuesto las emisiones de gases a la atmósfera generadas en las actividades comerciales o industriales que la propia ley define.

"La propuesta de decreto establece cuáles son los gases que se considerarán como sustancias contaminantes de la atmósfera, esto es, bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, lo cual atiende a su peligrosidad en la salud de las personas, a las altas cantidades de emisión y a su elevada contribución a que se genere el efecto invernadero.

"El impuesto se pagará aplicando la cuota de 250 pesos a cada tonelada de emisiones registradas.

"Esta cuota es congruente con la establecida a nivel internacional para gravámenes de esta índole y refleja el daño generado, en términos monetarios, de cada tonelada de gases emitida a la atmósfera (o, igualmente, el beneficio en términos monetarios que la sociedad deja de percibir por cada tonelada de gases emitida a la atmósfera). Para determinar el monto del impuesto, se empleó



un análisis del beneficio neto derivado de una serie de estrategias para reducir las emisiones de gases.

"Cabe señalar que la contribución no es onerosa si consideramos que estudios de derecho comparado, indican que en otros países se prevé el cobro de un impuesto semejante conforme a lo siguiente:

#### **"Canadá**

"La Columbia Británica estableció en julio de 2009 un impuesto sobre el carbono de 15 \$CAN (alrededor de 9,65 €) por tonelada de CO<sub>2</sub> que fue aumentando gradualmente 5\$CAN cada año hasta los 30\$CAN, (sobre 19.30 €) en el año 2012.

#### **"Dinamarca**

"La tasa ascienda a 12 euros (en promedio) por tonelada de CO<sub>2</sub>, con tasas reducidas para algunas industrias.

#### **"Suiza**

"La cuota es una cantidad de 12 francos por tonelada de CO<sub>2</sub>, (7,91 €) en 2008, 24 francos, (15.82 €) en 2009, 36 francos (23.72 €) en enero del año 2010.

#### **"Australia**

"La cuota del impuesto es de 23 dólares locales (alrededor de 25 dólares) por emisión de una tonelada de dióxido de carbono a partir del 1 de julio del año 2012.

"Es base de este impuesto la cuantía de carga contaminante de las emisiones gravadas que se realicen desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas en toneladas.

"Para la determinación de la base imponible el contribuyente la determinará mediante medición o estimación directa de las emisiones que genere o, en su



caso, se tomará como referencia el último Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, así como de los reportes de emisiones del registro estatal de emisiones a cargo de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente.

"Para la determinación de las toneladas emitidas, el contribuyente realizará la conversión de los gases objeto de este impuesto en bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), multiplicando la tonelada del tipo de gas emitido por el factor relacionado conforme a la tabla siguiente:

Gases efecto invernadero	Composición molecular	Equivalencia co2
Bióxido de carbono	CO <sub>2</sub>	1
Metano	CH <sub>4</sub>	23
Óxido nitroso	N <sub>2</sub> O	296
Hidrofluoro-carbonos(ParCentra)	HFC-23	12,000
	HFC-125	3,400
	HFC-134a	1,300
	HFC-152a	120
	HFC-227ea	3,500
	HFC-236fa	9,400
	HFC-4310mee	1,500
Perfluoro-carbonos	CF <sub>4</sub>	5,700
	C <sub>2</sub> F <sub>6</sub>	11,900
	C <sub>4</sub> F <sub>10</sub>	8,600
	C <sub>6</sub> F <sub>14</sub>	9,000
Hexafluoro de azufre	SF <sub>6</sub>	22,200



"A cuenta de este impuesto se harán pagos provisionales mensuales, que se presentarán a más tardar el día 17 del mes siguiente que corresponda al mismo, mediante los formularios que para esos efectos apruebe y publique la secretaría.

"Asimismo, se deberá presentar una declaración anual por este impuesto a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año del ejercicio de que se trate, en la que se podrán acreditar los pagos provisionales mensuales efectivamente pagados de este impuesto del ejercicio que corresponda.

"Lo anterior, sin perjuicio de las multas, responsabilidades o sanciones que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, u otras responsabilidades penales, civiles o administrativas y demás disposiciones que resulten aplicables por el riesgo de pérdida de vida humana, así mismo por deterioro que causa a la salud pública y el daño al ambiente.

"Se propone que los sujetos pasivos de este impuesto, sean las personas físicas, morales o unidades económicas en el Estado que realicen los hechos generados de la contribución, para dar muestra de la generalidad en el tributo al emitir gases a la atmósfera, sin que tenga una carga o connotación de especificidad a sector alguno de nuestra economía.

"De igual manera en respeto a los principios de tributación establecidos en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV, se establecen con precisión, certidumbre y legalidad los elementos de esta contribución, procurando en todo momento respetar de igual manera los principios de proporcionalidad y equidad en el establecimiento de la contribución.

### **"De la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua**

"Para comprender la importancia de este impuesto en primer término debemos considerar que la contaminación del suelo es una degradación de la calidad del suelo relacionada con la presencia de sustancias químicas. Se define en términos generales como el aumento en la concentración de compuestos químicos, de origen humano o derivado de la actividad del hombre, que provoca



cambios perjudiciales y reduce su empleo potencial, tanto por parte de la actividad humana, como por la naturaleza.

"Se habla de contaminación del suelo cuando se introducen sustancias o elementos de tipo sólido, líquido o gaseoso que provocan un daño en las plantas, la vida animal y la salud humana.

"El suelo puede contaminarse de diversas formas: cuando se rompen tanques de almacenamiento subterráneo, cuando se utilizan pesticidas, por filtraciones del alcantarillado y pozos ciegos, o por acumulación de productos industriales o radioactivos.

"Los productos químicos que suelen relacionarse con la contaminación y que son de los que comúnmente se encuentran en suelo y subsuelo incluyen derivados del petróleo, solventes, pesticidas y otros metales pesados. Este fenómeno está vinculado muy de cerca con el grado de industrialización e intensidad del uso de productos químicos.

"Las consecuencias por la presencia de químicos en el suelo y subsuelo afecta en un primer momento a las plantas, pues éstas se encuentran en contacto directo con el suelo. Así pues, las plantas a través de sus raíces pueden absorber las sustancias nocivas lo que les ocasiona la muerte. Si un animal consume hierba contaminada por efecto del suelo corre el riesgo de enfermar y dependiendo del tipo y cantidad de contaminantes puede morir. Cabe señalar que los animales, en el caso de Zacatecas típicos de la región como los tuzos y perritos de la pradera, pueden entrar en contacto directo con el suelo contaminado al excavar sus madrigueras, por lo que es posible que los contaminantes se inhalen a través del polvo.

"Ahora bien, es posible que el metabolismo de los microorganismos que habitan en el suelo se altere y esto provoque consecuencias en las cadenas alimentarias, con efectos graves en las especies depredadoras.

"Al ser Zacatecas un productor agrícola corre un riesgo más, pues si un suelo agrícola está contaminado, ocasiona que los cultivos se pudran y de esta



manera disminuye el rendimiento de los cultivos y el suelo pierde su protección natural contra la potencial erosión.

"De acuerdo con el tipo de contaminante al que una persona se expone, puede contraer alguna enfermedad. Por ejemplo, el plomo, el cromo, los pesticidas y los herbicidas son potentes cancerígenos, y el benceno tiene incidencia en algunos casos de leucemia.

"Otros efectos dañinos consisten en fatigas, dolores de cabeza, náuseas, irritación en los ojos y erupciones en la piel, pero es importante considerar que la exposición directa al suelo contaminado con sustancias muy tóxicas puede ocasionar la muerte.

"Al emitirse al suelo y subsuelo sustancias contaminantes nocivas se afecta la salud de los seres humanos por medio del contacto directo con el suelo o bien, por inhalación de los contaminantes vaporizados o elevados por ventiscas suspendiéndolas en el aire. Asimismo, hay probabilidades de contraer enfermedades cuando las sustancias se infiltran desde el suelo hacia las fuentes de agua subterránea usadas para el consumo.

"Ahora bien, para atender los problemas de salud, al campo, a la infraestructura, la educación entre otros, es necesario que el Estado cuente con recursos que le permita atender estas obligaciones como consecuencia de la contaminación citada, motivo por el cual se propone la creación del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, lo que redundará de igual forma a la responsabilidad sobre el manejo de diversas sustancias que ocasionan un daño a la salud y al medio ambiente el cual será aplicable a las personas físicas, las personas morales, así como las unidades económicas que en el territorio del Estado de Zacatecas, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente, bajo cualquier título, por sí mismas o a través de intermediarios, realicen esa emisión de contaminantes.

"En cuanto a este impuesto se determinó la base considerando las normas oficiales mexicanas siguientes:



"NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012: 'Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación';

"NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: 'Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio',

"NOM-001-SEMARNAT-1996: 'Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales'

"Concluyendo señalar como base la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas según sea el caso en:

"• Para suelo y subsuelo en miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las normas oficiales mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo a lo siguiente:

"a) Suelos contaminados por hidrocarburos:

"Previendo esta iniciativa de ley, que las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012: 'Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación'.

"b) Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

"De igual manera se prevé en esta iniciativa de ley, que las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca por cada cien



metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: 'Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio'.

"• Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:

"Previendo esta iniciativa de ley que las muestras para determinar la cantidad de miligramos por litro por cada metro cúbico de agua, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996: 'Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales'

"Para efectos de este impuesto, se entenderá que los valores presentados representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda.

"El impuesto se causará aplicando los equivalentes y cuotas siguientes:

"• Suelo y subsuelo: una cuota impositiva por el equivalente a 25 pesos por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes.

"• Agua: Contaminantes en aguas residuales básicos y en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros, una cuota impositiva por el equivalente a 100 pesos por cada metro cúbico afectado con las sustancias contaminantes.

"Dado que existen contaminantes complejos por su composición se prevé que si el suelo, subsuelo o agua fueron contaminados con dos o más sustancias de las mencionadas la cuota se pagará por cada contaminante.

"Asimismo para el caso de suelo y subsuelo, por los excedentes en contaminantes en miligramos por kilogramo, base seca, que se presente por cada



cien metros, se deberá aplicar una cuota de 25 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

"En cuanto a los excedentes en contaminantes en miligramos en litro que se presenten por metro cúbico, se deberá aplicar una cuota de 100 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

"Se propone que los sujetos pasivos de este impuesto, sean las personas físicas, morales o unidades económicas en el Estado que realicen emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua objeto de la contribución, para provocar así la generalidad en el tributo sin que tenga una carga o connotación de especificidad a sector alguno de nuestra economía.

"De igual manera, en respeto a los principios de tributación establecidos en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV, se establecen con precisión, certidumbre y legalidad los elementos de esta contribución, procurando en todo momento respetar de igual manera los principios de proporcionalidad y equidad en el establecimiento de la contribución.

### **"Impuesto al depósito o almacenamiento de residuos**

"Dentro de los problemas sociales de nuestro país, en la actualidad uno de los principales es el manejo adecuado de residuos en cualquiera de sus formas y de sus clasificaciones, desde el año 2003, se emitió la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos que regula la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de su manejo especial, además señala distintas acciones de la prevención de la contaminación y remediación de sitios con dicha clase de residuos. En México, según datos reportados por el portal de 'Centro Mexicano de Derecho Ambiental' A. C., se producen 10 millones de metros cúbicos de basura cada mes depositados en más de 50 mil tiraderos de basura legales y clandestinos.

"El problema es cada vez más grave porque ha aumentado la actividad industrial y genera muchos productos que son tóxicos o muy difíciles de incorporar a los ciclos de los elementos naturales, por sus características y com-



posición. En no pocas ocasiones los productos químicos acumulados en vertederos, que después han sido recubiertos de tierra y utilizados para construir viviendas sobre ellos, han causado serios problemas en las viviendas y en la salud de las personas.

"Hasta hace poco tiempo los residuos sin importar su tipo o clasificación se depositaban, sin más, en vertederos, ríos, mares, lotes baldíos, terrenos abandonados o cualquier otro lugar que se encontrara cerca. En las sociedades agrícolas y ganaderas se producían muy pocos residuos no aprovechables. Con la industrialización y el desarrollo, han aumentado la cantidad y variedad de residuos que se generan.

"Durante varios decenios los residuos se han seguido eliminando por el simple sistema del vertido. Se hacía esto incluso con la cada vez mayor cantidad de sustancias químicas tóxicas que se producen. Pero se han ido comprobando, con el transcurso del tiempo, las graves repercusiones para la higiene y la salud de las personas, las plantas, los animales, y los importantes impactos negativos sobre el ambiente que tiene este sistema de eliminación de residuos.

"En este contexto para efectos ejemplificativos, la industria minera genera residuos que comúnmente se denominan relave (jale o cola) que son un conjunto de desechos tóxicos derivados de los procesos mineros de la concentración de minerales, usualmente constituido por una mezcla de rocas molidas, agua y minerales de ganga, (o sin valor comercial), aunque también se encuentran bajas concentraciones de metales pesados, tales como, cobre, plomo, mercurio y metaloides como el arsénico.

"Los procesos de recuperación de minerales son sólo parcialmente eficientes y, por tanto, un porcentaje de los minerales que se desea extraer, permanece en los jales mineros. Estos procesos de recuperación o extracción de minerales también pueden concentrar minerales no deseados.

"Los relaves contienen altas concentraciones de químicos y elementos que alteran el medio ambiente, por lo que deben ser transportados y almacenados en «tranques o depósitos de relaves» donde lentamente los contaminantes se van decantando en el fondo y el agua es recuperada mayoritariamente, y otra



parte se evapora. El material queda dispuesto como un depósito estratificado de materiales sólidos finos. El manejo de relaves es una operación clave en la recuperación de agua y para evitar filtraciones hacia el suelo y napas subterráneas, ya que su almacenamiento es la única opción. Para obtener una tonelada de concentrado se generan casi 30 toneladas de relave o residuos.

"Como resultado de los procesos de molienda, las grandes rocas que contienen los minerales se convierten en las partículas pequeñas de los jales mineros. Estas partículas de material fino a medio (limoso arenoso), de los jales mineros ahora pueden fácilmente ser suspendidas en la atmósfera mediante la acción del viento y ser dispersadas a través del medio ambiente en forma de partículas de polvo. Este polvo de los jales mineros puede contener altas concentraciones de materiales potencialmente peligrosos.

"Debe considerarse que el polvo de los jales mineros puede afectar la salud humana por sus características físicas (p.ej., las partículas de tamaño pequeño se inhalan y depositan en los pulmones de forma más eficiente), y porque este polvo contiene una cantidad de sustancias que son potencialmente peligrosas. Algunos contaminantes son más bioaccesibles (solubles en los fluidos humanos y disponibles para ser absorbidos por el cuerpo), que otros y tienen un mayor potencial para causar problemas de salud.

"Las personas pueden ser expuestas a los contaminantes en los jales mineros a través de:

- "• El contacto con la piel
- "• La ingestión (comer polvo)
- "• La inhalación (respirar polvo)

"En materia de residuos sólidos urbanos en el Estado de Zacatecas no hay labores fundamentales para el tratamiento y disposición final de residuos sólidos, la infraestructura con la que contamos se llama 'tiraderos' y en algunos casos 'rellenos sanitarios municipales', lo que conforma no sólo la práctica insuficiente del cuidado ambiental, perjudicando de manera inmediata a la pobla-



ción, que en no pocos casos, se encuentra viviendo a poca distancia de estos depósitos de basura y a largo plazo daña el ecosistema, de ahí la necesidad de contar con recursos fiscales que permitan atender estas obligaciones de gasto en atención a la salud e infraestructura para un mejor ambiente.

"Partiendo de la definición de residuo prevista en el artículo 3, fracción XXXII, de la Ley General de Equilibrio y la Protección al Ambiente que señala como residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

"En este contexto, el impuesto que nos ocupa plantea como sujetos a las personas físicas y morales, así como las unidades económicas sean o no residentes en el Estado de Zacatecas, generadoras del residuo y que por sí mismas o a través de intermediarios depositen o almacenen residuos en vertederos públicos o privados.

"Es base gravable para este impuesto la cantidad en tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados, situados en el Estado de Zacatecas generados durante un mes de calendario o fracción del mismo.

"El impuesto al depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privado se causará aplicando una cuota de 100 pesos por tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados.

"Se propone que los sujetos pasivos de este impuesto, sean las personas físicas, morales o unidades económicas en el Estado que en razón de sus actividades realicen el depósito o almacenamiento de residuos objeto de la contribución, para provocar así la generalidad en el tributo sin que tenga una carga o connotación de especificidad a sector alguno de nuestra economía.

"De igual manera como en otras fuentes de tributación propuestas en esta iniciativa, en respeto a los principios de tributación establecidos en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV, se establecen con precisión, certidumbre y legalidad los elementos de esta contribución, procurando en todo momento respetar



de igual manera los principios de proporcionalidad y equidad en el establecimiento de la contribución.

**"Extrafiscalidad y destino de los impuestos de los impuestos ecológicos:**

"La implementación de contribuciones de carácter ecológico, deben ir acompañadas de un fin extrafiscal, motivo por el cual en la iniciativa de ley que se propone contempla lo siguiente:

"—Para efectos de lo establecido en las secciones III, IV y V del capítulo I de la iniciativa de ley cuando exista una disminución de los contaminantes objeto de los impuestos, sea de un 20% o más entre un año y otro, se efectuará una reducción en un 20% del impuesto que le corresponda pagar en el ejercicio inmediato siguiente en el que se observe la disminución.

"—Para la procedencia del estímulo los contribuyentes deberán acreditar ante la secretaría, las reducciones efectivas, a través de la documentación que contable y jurídicamente sea procedente.

**"Destino de los impuestos:**

"Los ingresos que se obtengan de la recaudación de los impuestos ecológicos, se destinarán prioritariamente, a las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico e incluirán las de coinversión con el Gobierno Federal o algún otro mecanismo financiero que permita potenciar estos recursos, en los rubros siguientes:

"I. Obras, infraestructura y operación de los servicios de salud;

"II. Obras, infraestructura, mejoramiento o restauración del equilibrio ecológico;

"III. Acciones estatales de inspección y vigilancia de fuentes fijas de contaminantes y de cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables;



"IV. Desastres naturales, contingencias ambientales por sequías, ciclones, sismos, entre otros; y

"V. Vivienda, para reubicación de los habitantes de zonas de riesgo.

"VI. Así como a las materias a que hace referencia la fracción II del artículo 8o. de la Ley General de Cambio Climático.<sup>45</sup> ..."

De la extensa cita de la exposición de motivos de los preceptos reclamados contenidos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, se advierte que el Legislador Local tomó en consideración para emitirlos, lo siguiente:

a) Partió de la concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados para establecer impuestos ecológicos.

b) Estableció como objetivo de los impuestos ecológicos que el Estado de Zacatecas contara con los recursos que le permitieran atender su obligación de proteger la salud y el medio ambiente sano, prevista en el artículo 4o. de la Constitución.

c) En el caso del impuesto a la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, tomó en cuenta los diversos tratados internacionales existentes en materia del derecho al medio ambiente. Asimismo, hizo alusión al Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), cuyos informes anuales, se presentan por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; así como a la legislación nacional en la materia y a las experiencias de derecho comparado.

Por otra parte, cabe señalar que este impuesto pretende gravar las emisiones de gases a la atmósfera siguientes: bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, los dos primeros tienen una mayor incidencia en cuanto al volumen de emisiones y, por tanto, por lo que, hace al efecto contaminante de los mismos.

<sup>45</sup> Gobierno del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, *Periódico Oficial*, número 105, tomo CXXVI, 31 de diciembre de 2016, páginas 9 a 11 y 13 a 29.



Aunado a ello, las normas oficiales mexicanas que definen qué sustancias deben reportarse y sus umbrales de reporte, lo deben hacer con base a los criterios de: persistencia ambiental, bioacumulación, toxicidad, teratogenicidad, mutagenicidad o carcinogenicidad y, en general, por sus efectos adversos al ambiente.

Estos umbrales consisten en un compromiso sustentado en criterios técnicos entre el impacto potencial en la salud o el ambiente de una sustancia química y las cargas que se le imponen a la industria y a las agencias reguladoras para generar y mantener el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC). Las sustancias químicas a reportar y sus umbrales están establecidas en la NMX-AA-118-SCFI-2001.

Por tanto, la selección de las sustancias atiende a su peligrosidad en la salud de las personas, a las altas cantidades de emisión y a su elevada contribución a que se genere el efecto invernadero.

El impuesto se pagará aplicando la cuota de 250 pesos a cada tonelada de emisiones registradas y se convierte a una equivalencia de dióxido de carbono, lo cual permite determinar en forma homogénea el efecto invernadero o de calentamiento global que generan.

Esta cuota es congruente con la establecida a nivel internacional para gravámenes de esta índole y refleja el daño generado, en términos monetarios, de cada tonelada de gases emitida a la atmósfera (o, igualmente, el beneficio en términos monetarios que la sociedad deja de percibir por cada tonelada de gases emitida a la atmósfera). Para determinar el monto del impuesto, se empleó un análisis del beneficio neto derivado de una serie de estrategias para reducir las emisiones de gases.

Para la determinación de la base imponible el contribuyente la determinará mediante medición o estimación directa de las emisiones que genere o, en su caso, se tomará como referencia el último Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, así como de los reportes de emisiones del



Registro Estatal de Emisiones a cargo de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente.

d) Tratándose del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, señaló en términos generales en qué consiste la contaminación y la situación que priva en el Estado de Zacatecas. También acudió a la normativa administrativa nacional (normas oficiales mexicanas) por medio de la cual se mide la contaminación.

En cuanto a este impuesto se determinó la base considerando las normas oficiales mexicanas siguientes:

NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación."

NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: "Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio."

NOM-001-SEMARNAT-1996: "Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales."

— La base se estableció tomando en cuenta la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas según sea el caso en:

— Para suelo y subsuelo en miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las normas oficiales mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo a lo siguiente:

1. Suelos contaminados por hidrocarburos.



2. Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

3. Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:

— Respecto de las cuotas, para suelo y subsuelo de a 25 pesos por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes.

— En relación con el agua, 100 pesos por cada metro cúbico afectado con las sustancias contaminantes.

e) Por lo que se refiere al impuesto al depósito o almacenamiento de residuos, también acudió a la legislación general en materia federal; a la situación que se presenta en el caso de sustancias generadas por determinadas actividades industriales y a su toxicidad; a las enfermedades que se presentan con motivo de dichas sustancias

— El impuesto al depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados se causará aplicando una cuota de 100 pesos por tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados.

— Partiendo de la definición de residuo prevista en el artículo 3, fracción XXXII, de la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente que señala como residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

f) Señaló como fin extrafiscal adicional que cuando exista una disminución de contaminantes, objetos de los impuestos, en 20% o más entre un año y otro, se efectuará una reducción en un 20% del impuesto que le corresponda pagar en el ejercicio inmediato siguiente en el que se observe la disminución. Estableciendo que debe acreditarse la reducción de dichos contaminantes con los documentos idóneos.



g) Estableció que el destino de los ingresos recaudados prioritariamente se dirigirían a las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico, buscando potenciar los ingresos mediante cualquier mecanismo financiero, señalando los rubros a considerar.

Pues bien, de la exposición de motivos analizada, se aprecia que, para cada uno de los impuestos reclamados, se tomaron en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tuvo certeza de que su consumo o, en su caso, liberación en el ambiente, suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico.

Lo anterior, genera la internalización o reconocimiento de los costos por la reparación o paliación de los daños que origina el proceso productivo contaminante, reconocimiento que, de no suceder, trasladaría el impacto económico de los gastos para solventar tales externalidades negativas al Estado y a la sociedad en general.

En ese orden de ideas, son infundados los distintos argumentos en los que se plantea la violación al principio de proporcionalidad tributaria.

Por otra parte, también se consideran infundados los diversos planteamientos en los que las quejas aducen que las tablas y cuotas aplicables al cálculo de cada uno de los impuestos reclamados son arbitrarias y carecen de fundamentación y motivación, al no señalar los parámetros aplicables para su establecimiento.

Lo anterior se estima así, porque de la exposición de motivos referida con anterioridad se advierten las razones para el establecimiento del método de cálculo de cada impuesto.

Por otra parte, en el caso del impuesto a la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, se determinó gravar las emisiones de gases a la atmósfera de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, lo anterior, en atención a las normas oficiales mexicanas que definen qué sustancias deben reportarse y sus umbrales



de reporte, lo deben hacer con base a los criterios de: persistencia ambiental, bioacumulación, toxicidad, teratogenicidad, mutagenicidad o carcinogenicidad y, en general, por sus efectos adversos al ambiente.

Así, la selección de las sustancias atendió a su peligrosidad en la salud de las personas, a las altas cantidades de emisión y a su elevada contribución a que se genere el efecto invernadero.

Asimismo, la cuota de doscientos cincuenta pesos a cada tonelada de emisiones registradas y su conversión a una equivalencia de dióxido de carbono, permite determinar en forma homogénea el efecto invernadero o de calentamiento global que generan.

Tratándose del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, su base y cálculo se determinó considerando las normas oficiales mexicanas referidas a: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación"; "criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio"; "límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales".

De tal forma, la base se estableció tomando en cuenta la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas.

Por su parte, el impuesto al depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados se causará aplicando una cuota de 100 pesos por tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados, considerando como residuo lo previsto en el artículo 3o., fracción XXXII, de la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente, es decir, cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.



De conformidad con lo anterior, el establecimiento de la forma de cálculo de los tributos de mérito no es arbitrario, sino que para ello se tomaron en consideración diversos parámetros, atendiendo al tipo de contaminación que se genera y al bien ambiental que se degrada o consume en cada caso. De ahí lo infundado de los correlativos argumentos.

Por otra parte, se consideran inoperantes los distintos planteamientos de las quejas en el sentido de que el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas viola el principio de proporcionalidad tributaria, porque la base gravable es la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, es decir, se pretende que la base se determine conforme al área de terreno afectada por la emisión de contaminantes y no por la cantidad de sustancias contaminantes efectivamente emitidas.

Tal inoperancia deriva de que los argumentos de mérito parten de una premisa errónea, consistente en que el impuesto "*De la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua*" establece como base la cantidad de metros cuadrados contaminados, pero con ello omiten advertir que dicha base se expresa en miligramos por kilogramo, en el caso del suelo y subsuelo y miligramos por litro en el caso del agua.

La circunstancia descrita pone en evidencia que lo que se grava es la concentración de las sustancias contaminantes en el suelo y el agua, por lo cual, ante la disminución o aumento en la emisión y descarga de dichas sustancias sí se reducirá o incrementará el tributo, por lo cual, contrario a lo que afirman las promoventes, sí existe congruencia entre la base del impuesto y la finalidad del propio tributo, además de que la premisa de la cual parten los correlativos motivos de disenso es equivocada.

### ***IX. Legalidad y seguridad jurídicas respecto del objeto del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos***

En los conceptos de violación vigésimo segundo y trigésimo quinto, las quejas arguyen lo siguiente:



- El artículo 28 de la ley impugnada, señala que es residuo: "*el material generado ... cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó*". Los jales y el tepetate sí se pueden utilizar potencialmente de nuevo en el proceso que lo produjo.

- El precepto referido acota su ámbito de aplicación, además, hace una definición de residuo que limita la cantidad de materiales cubiertos por el impuesto. No emplea las definiciones de residuos mineros contenidas tanto en la Constitución Federal o en las leyes generales, en materia ambiental y de equilibrio ecológico.

- De la lectura del artículo 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, se advierte que incluye a los jales, tepetates y demás generados por la industria minera, los cuales pueden ser utilizados nuevamente en el proceso que lo generó, por lo que el numeral 28 de la ley reclamada no es estrictamente aplicable a la generación y depósito de jales o tepetates.

- Los artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, son inconstitucionales por contravenir los principios de legalidad, seguridad jurídica en relación con el de supremacía constitucional, pues el Legislador Local varió la definición de residuo establecida en el numeral 1 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Tales argumentos son inoperantes.

El contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica en materia fiscal radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la



segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

Así, el artículo 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas que considera residuo a cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó; permite saber a qué atenerse el contribuyente respecto al objeto del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos, pues permite comprender con pleno conocimiento –aunque en cierto grado genérico– cuál es la materia gravable.

No es obstáculo a lo expuesto, que la quejosa alegue que conforme a lo previsto por el artículo 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, los jales tienen el carácter de residuos.

Lo anterior, porque si bien se ha aceptado que la contradicción entre normas secundarias puede incidir en violación al derecho a la seguridad jurídica, lo cierto es que ello se encuentra condicionado a la existencia de una antinomia que viole en sí misma el orden constitucional y no al empleo de normas secundarias como parámetro de control constitucional.

Ahora, de los argumentos de las quejas, se advierte que no plantea una antinomia o contradicción entre el artículo 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y el diverso 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

De hecho, en realidad, conforme a ambos preceptos, podría interpretarse que los jales pueden ser considerados como residuos, por lo que no existe antinomia alguna.

Además, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos no puede servir como parámetro directo de control de regularidad constitucional de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas. De ahí la inoperancia anunciada.



Por otra parte, porque el concepto de residuo que prevé la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos únicamente tiene aplicación en el objeto y ámbito de dicha legislación, es decir, en la materia administrativa, y no en la tributaria, dado el principio de especialidad de las normas fiscales.

## ***X. Destino de gasto público***

- Violación de los artículos 14 a 34 de la ley impugnada, en relación con su destino, conforme la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas y el Presupuesto de Egresos de ese Estado, para el ejercicio fiscal de 2017, a los principios de legalidad y seguridad jurídica, relacionados con el destino al gasto público.

- Los impuestos ecológicos son inconstitucionales, porque violan los principios de seguridad jurídica y legalidad, ya que, tanto de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2017, como del Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Zacatecas, se advierte que **no serán destinados al gasto público de esa entidad.**

- Del artículo 65, fracción XII, de la Constitución de Zacatecas, se advierte que corresponde al Congreso de esa entidad fijar anualmente, a propuesta del gobernador, los gastos de administración pública del Estado y decretar, a través de la Ley de Ingresos, las contribuciones para cubrir dichos gastos, determinando la duración de éstas y el modo de recaudarlas.

- En el artículo 1 de la Ley de Ingresos estatal, para el ejercicio fiscal de 2017, se establece que el Estado de Zacatecas percibirá la cantidad de \$1,230'000,000, por concepto de impuestos ecológicos; no obstante, las cantidades correspondientes de los numerales 15.1, 15.2, 15.3 y 15.4 de dicho precepto, suman la cantidad de \$930'000,000.00, menos de lo que señala el numeral 1.5 que se percibirá por conceptos de los tributos ambientales.

- Adicionalmente, de la revisión del artículo 17 del Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para 2017, se advierte que las asignaciones correspondientes a la salud y medio ambiente son mucho menores a lo que se pretende recaudar por los impuestos ecológicos.



- En ese sentido, de la confrontación de lo proyectado como ingresos para 2017 contra el presupuesto total de egresos, se advierte una inexplicable diferencia de \$3'000,000.00, menos en el de egresos. Es decir, esa cantidad se desconoce a qué sería destinada, lo que es un hecho es que no será destinada al gasto público, situación que es contraria a los principios de vinculación al gasto público y disciplina financiera.

Tales planteamientos son infundados.

Las quejas confunden la finalidad de los impuestos ecológicos en estricto sentido (la internalización o reconocimiento de los costos generados para reparar o paliar las externalidades o efectos negativos que se producen en el medio ambiente) con el destino de los recursos que se recauden por tales tributos.

El derecho a que las contribuciones se destinen al gasto público ni alguno de los derechos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, tienen el alcance que pretende darles la quejosa, ya que ello implicaría coartar la facultad del legislador para señalar el destino de ingresos fiscales a específicos gastos y la facultad del Ejecutivo para poder ejecutar el gasto público, pues en ambos casos traería como consecuencia etiquetar –por utilizar una expresión– los ingresos derivados de contribuciones 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.

Cabe señalar que la regla general aludida tiene excepciones, como ocurre en el caso, en donde el legislador desde la exposición de motivos y con posterioridad al emitir las disposiciones reclamadas, específicamente en el numeral 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, estableció como directriz que los recursos que se obtuvieran por los denominados impuestos ecológicos, se destinaran prioritariamente en las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico, incluyendo las de coinversión con cualquier mecanismo que permita potenciar los recursos, enunciando determinados rubros (obras, infraestructura, inspección y vigilancia de fuentes fijas contaminantes, contingencias ambientales, generación de proyectos de desarrollo sustentable, vivienda, entre otros), pero sin que esa enunciación implique que se torne inconstitucional el destino



y aplicación de los ingresos obtenidos por tales impuestos en otros rubros, ya que la prioridad en su destino debe entenderse como preferencia ante otras necesidades sociales, de manera que una gran parte, no la totalidad, de los ingresos obtenidos se ejerzan en los mencionados rubros; de otro modo, como se dijo, se limitaría el manejo y la ejecución del gasto público. Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 15/2009.<sup>46</sup>

Así, las manifestaciones que el Legislador Local realizó en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en donde hizo referencia a la situación económica de las finanzas públicas y a las distintas actividades (como la minería y la agricultura) que se desarrollan en dicha entidad federativa, deben entenderse como parte del entorno social, político y económico que tomó en consideración para, a la par de buscar proteger el derecho a la salud y al medio ambiente, establecer los denominados impuestos ecológicos, sin que dichas referencias por sí mismas generen su inconstitucionalidad.

### ***XI. Equidad tributaria***

En los conceptos de violación vigésimo octavo y trigésimo cuarto, las quejas aducen lo siguiente:

- Los artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda de Zacatecas resultan inconstitucionales, ya que el legislador seleccionó de manera arbitraria y sin justificación, determinados gases generados en los procedimientos productivos, como contaminantes del territorio del Estado, mientras que otros que también emiten dióxido de carbono fueron excluidos, a pesar de poder ser considerados como de efecto invernadero.

- El artículo 14 es violatorio de la equidad tributaria, dado que injustificadamente determinó un trato desigual a contribuyentes que en igualdad de circunstancias contaminan, pero no están sujetos al pago del impuesto, por estar excluidos de la lista de gases contaminantes a dicho artículo.

<sup>46</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1116, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES."



- No debe pasarse desapercibido que, además de las emisiones mencionadas en el impuesto de la emisión de gases en la atmósfera, existen otros como los clorofluorocarbonos, tales como el carbonotetracloro y metilcloroformo, los gases halogenados menores, gases que incluyan partículas de plomo, e inclusive, el mismo vapor de agua, entre otros, que constituyen gases de efecto invernadero y que tienen injerencia en la producción del calentamiento global.

- El impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua viola la equidad tributaria, ya que el Legislador Local en el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, seleccionó arbitrariamente y sin justificación determinados compuestos para considerarse como contaminantes base del impuesto, mientras que otros fueron excluidos, a pesar de ser nocivos para el medio ambiente.

Los argumentos expuestos son infundados, en parte, e inoperantes en otra.

Para realizar un juicio de igualdad es necesario proporcionar un término de comparación que sea idóneo, pues en caso contrario no es posible llevar a cabo dicho juicio, por lo que el argumento relativo, vía concepto de violación o agravio, debe declararse inoperante.

Asimismo, debe precisarse que para analizar la constitucionalidad de una norma tributaria, a la luz del principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, es necesario determinar si el impuesto es de carácter directo o indirecto.

En el caso de los impuestos directos, dicho análisis debe realizarse a partir de la comparación entre sujetos, es decir, cuando dos contribuyentes se ubican en diversas situaciones se verificará si el tratamiento diferenciado, otorgado por el legislador, es razonable y objetivo, para que no se dé una transgresión al citado principio; y para los impuestos indirectos su examen puede justificarse, no a partir de los sujetos pasivos, sino de la existencia de supuestos en los cuales el órgano de control constitucional pueda valorar la equidad de la ley, con el fin de cerciorarse de que el órgano legislativo esté cumpliendo con el mencionado principio.



Atendiendo a la anterior distinción, es válido –excepcionalmente– que el estudio de la equidad se haga en atención a los bienes u objetos sobre los que incide la tributación y no sobre los sujetos, ya que para cierto tipo de impuestos indirectos la vulneración al citado principio puede materializarse en la configuración del hecho imponible, por medio de una discriminación a determinados productos o actividades sobre las que el legislador puede incidir y dejar fuera de la tributación a otros, que por sus características sean muy similares o inclusive idénticos, pero que por virtud de la configuración del tributo queden exentos de su pago o, en algunos casos, fuera del supuesto de sujeción. Estas consideraciones encuentran sustento en la tesis aislada 1a. XCII/2012 (10a.).<sup>47</sup>

En la especie, las quejas proponen como término de comparación, por una parte, a los sujetos que emiten los gases a la atmósfera contenidos en el artículo 16 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y, por otra parte, al resto de sujetos que también emiten gases a la atmósfera pero que no se encuentran contenidos en dicho precepto. Esto es, la inclusión de unos gases (de efecto invernadero) a la atmósfera y la exclusión de otros gases a la atmósfera (que también contaminan) pero que no se gravan por el impuesto.

Asimismo, señalan como término de comparación la fuente de emisión de los gases a la atmósfera, al aducir un trato desigual entre los contribuyentes que utilicen instalaciones o fuentes fijas en el territorio del Estado de Zacatecas y los contribuyentes que utilicen fuentes móviles o no fijas.

Así, los términos de comparación propuestos resultan idóneos en la medida en que permite advertir que es homologable la situación de los sujetos mencionados por la emisión de gases a la atmósfera, es decir, atendiendo a que el impuesto que se analiza grava manifestaciones indirectas de riqueza, el término de comparación versa sobre objetos (gases y fuentes de emisión) y no sobre sujetos, de modo que a partir de tal situación es factible llevar a cabo un juicio de igualdad en el que se analice si el trato desigual la emisión de los referidos gases a la atmósfera (gases de efecto invernadero y el resto de gases) encuen-

<sup>47</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1098, de rubro: "IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS. SUS DIFERENCIAS, A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA."



tra justificación alguna o no a la luz de la Constitución para lo cual es necesario realizar un examen de proporcionalidad.

El test de proporcionalidad es un instrumento metodológico para la resolución de conflictos entre los contenidos esenciales de las disposiciones normativas fundamentales, que encuentra asidero constitucional en los diversos principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se emplea principal, más no exclusivamente, cuando se aduce la violación al principio de igualdad o equidad tributaria como manifestación específica de éste, pues en ese caso se requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado, esto a partir de un término de comparación, en la medida en que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de alguien o algo.

Así, para verificar si el tratamiento desigual establecido por el legislador resulta constitucionalmente válido, en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 55/2006,<sup>48</sup> consistentes en: a) que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y, c) la distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional.

Ahora, en materia tributaria, esta Suprema Corte estableció en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006,<sup>49</sup> que la intensidad del escrutinio constitucional, a la luz de

<sup>48</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

<sup>49</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."



los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el mencionado, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

Esto es así, puesto que en materia tributaria, por una parte, se encuentran los derechos fundamentales de los contribuyentes pero, por otra, existe la obligación fundamental de éstos de contribuir a los gastos públicos del Estado, la cual se justifica en la solidaridad social, económica y política de todos los contribuyentes. Pero además, el Estado no sólo tiene el poder tributario para establecer las contribuciones que considere necesarias para cubrir el presupuesto y, consecuentemente, los gastos públicos, sino también cuenta con la facultad económico coactiva para recaudar, en la vía ejecutiva, la obligación tributaria con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la comunidad. El equilibrio o armonización entre los referidos derechos y obligaciones es el que justifica el escrutinio constitucional en los términos arriba referidos. En tal sentido, es aplicable la tesis aislada 1a. CII/2012 (10a.)<sup>50</sup>.

Consecuentemente, la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, implica que el cumplimiento de los criterios que lo integran requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo,

<sup>50</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1108, de título y subtítulo: "OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS Y OBLIGACIÓN FISCAL. SUS DIFERENCIAS."



exigiéndose un mínimo y no máximo de idoneidad y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables. Apoya estas conclusiones la jurisprudencia 2a./J. 11/2018 (10a.).<sup>51</sup>

El fin constitucionalmente válido que se busca con el impuesto contenido en las disposiciones reclamadas, consiste en implementar una medida legislativa a través de la cual se combata la contaminación y el cambio climático,<sup>52</sup> finalidad inmediata que encuentra asidero en los artículos 2o., apartado B, fracción III, 4o., párrafos cuarto y quinto, de la Constitución, y sus correlativos a nivel local, en los numerales 26, párrafo primero, y 30, párrafo primero, de la Constitución de Zacatecas, ya que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado de Zacatecas cumpla con su obligación de proteger el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano.

Una vez acreditado el cumplimiento del primer requisito del test de proporcionalidad, ahora es momento de verificar la idoneidad de la medida legislativa como segundo requisito del mismo. Al respecto, cabe señalar que en el diseño del sistema tributario el legislador cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración legislativa, respetando en todo momento los derechos fundamentales contenidos, entre otros preceptos, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. En tal sentido son aplicables la jurisprudencia 1a./J. 159/2007 y la tesis aislada 2a. LXXX/2008, ya citadas.

La medida impositiva contenida en los artículos reclamados, consistente en el establecimiento de un gravamen a la emisión a la atmósfera de gases de efecto

<sup>51</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 51, Tomo I, febrero de 2018, página 510 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas», de título y subtítulo: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

<sup>52</sup> La Ley General de Cambio Climático en su artículo 3, fracción III, señala qué debe entenderse por cambio climático.

**"Artículo 3o.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

**"III.** Cambio climático: Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables."



invernadero en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado de Zacatecas y que afecten su territorio, resulta ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida antes mencionada.

En efecto, dentro del abanico de posibilidades a disposición del legislador, se advierte que, en aras de cumplir con su obligación de proporcionar los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, consideró necesario establecer una medida impositiva que permitiera combatir la contaminación reduciendo la emisión de gases de efecto invernadero para cumplir con los compromisos internacionales signados para tal efecto.

La medida impositiva establecida es sólo una de las medidas a cargo del Estado Mexicano que contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues como se ha precisado, en criterio de esta Suprema Corte el derecho a la protección de la salud de la población es una responsabilidad social que implica no sólo medidas de carácter concreto y específico mediante el establecimiento de mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud una vez que presenten algún padecimiento patológico o enfermedad, sino también medidas preventivas, a través de reducir o paliar la contaminación del medio ambiente que se produzca como consecuencia de la realización de procesos productivos que se desarrollen en el Estado de Zacatecas, o por lo menos, la utilización de insumos, materias primas o métodos de producción más amigables con el medio ambiente.

En efecto, como incluso las mismas quejas lo señalan en su demanda de amparo, en el ámbito administrativo federal existe todo un cuerpo normativo (leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas), por el que se busca combatir la contaminación por parte de todas las autoridades del Estado Mexicano, en sus respectivas esferas de competencia (Federación, Estados y Municipios), de manera que también el sistema tributario (local y Federal), como se precisó, es un medio o instrumento para alcanzar esa finalidad.

Es más esta Suprema Corte no puede dejar de tomar en consideración los distintos programas que como políticas públicas en materia de cambio climático se han implementado por parte del Estado Mexicano, a partir de los cuales se pretende combatir la contaminación y el cambio climático. Así, en el ámbito



federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha emitido distintos instrumentos que establecen las líneas de acción de dichas políticas públicas, tales como la estrategia nacional de la calidad del aire, visión 2017-2030; la estrategia nacional de cambio climático, visión 10-20-40; y estrategias y políticas para enfrentar el cambio climático y proteger la biodiversidad.

Pero también es cierto que el combate a la contaminación y el cambio climático, no sólo es posible sino también viable a partir del establecimiento de medidas impositivas.

Efectivamente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que uno de los principios mediante los cuales es factible implementar políticas medio ambientales, es el principio "quien contamina paga", tal y como se puso de manifiesto. Incluso, ha emitido, sin carácter vinculante, como se ha dicho, el documento denominado "*Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers*", en el que se presentan recomendaciones a la hora de establecer tributos medio ambientales. Recomendaciones que pueden valorarse como fuente de interpretación en los términos de la tesis aislada P. XXXVI/2009.<sup>53</sup>

Por lo que se refiere a la necesidad de la medida impositiva impugnada, esta Segunda Sala considera que se satisface en el presente caso, en razón de que, atendiendo a la finalidad mediata que se busca con su establecimiento, el Estado debe establecer las medidas que tenga a su alcance para hacer efectivos los derechos a la protección de la salud de la población y a un medio ambiente sano, para lo cual el sistema tributario puede ser, como se dijo, uno de los medios para tal efecto, sin que ello implique que sea el único, toda vez que, como se ha visto, el Estado Mexicano ha emitido distintos ordenamientos en distintos ámbitos (federal o local) con la finalidad de establecer una política pública que combata la contaminación y el cambio climático.

<sup>53</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 91, de rubro: "RENTA. LOS COMENTARIOS AL MODELO DE CONVENIO FISCAL SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO, EMITIDOS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, SON UNA FUENTE DE INTERPRETACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS BILATERALES QUE SE CELEBREN CON BASE EN AQUÉL, EN MATERIA DEL IMPUESTO RELATIVO."



Es cierto que el legislador se pudo haber decantado por otra opción alternativa o equivalente distinta a la medida impositiva contenida en los preceptos impugnados; sin embargo, dado que la intensidad del control constitucional en materia fiscal es débil o laxa, no se advierte que la elección del legislador, dentro de los posibles medios normativos a su alcance, afecte en grado predominante o superior los derechos fundamentales de los contribuyentes a la legalidad tributaria, seguridad jurídica o invada competencias de otros órganos, entre otros, como se ha visto en esta ejecutoria.

Además, este Tribunal Constitucional no cuenta con un estándar para verificar la necesidad de la medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional, dado que la elección de la medida que se examina cae dentro del ámbito de la política pública de salud y de medio ambiente que el Estado desee implementar a través del sistema tributario, la cual incluso, como se vio, se recomendó por parte de organismos internacionales (OCDE). En cuanto a este último aspecto por analogía es aplicable la tesis aislada P. XXXIX/2011.<sup>54</sup>

De esa forma, la medida impositiva impugnada sí resulta necesaria en el entorno relativo al combate a la contaminación y al cambio climático porque un ambiente contaminado es potencialmente generador de enfermedades crónicas e incurables.

Finalmente, la medida tributaria impugnada también resulta proporcional, pues atendiendo a las ventajas (combatir la contaminación y el cambio climático) que se obtienen con el establecimiento de dicha medida se puede advertir que se justifican los sacrificios o desventajas (incidencia en el desarrollo de procesos productivos que se lleven a cabo en el Estado de Zacatecas) que se producen con la misma.

A partir del resultado obtenido con el test de proporcionalidad se justifica constitucionalmente el trato diferenciado entre los sujetos que generan emisio-

<sup>54</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 595, de rubro: "POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL."



nes de gases a la atmósfera de efecto invernadero y los sujetos que generan el resto de gases a la atmósfera, desde la perspectiva del principio de equidad tributaria, pues el hecho de que el legislador no haya incluido el resto de gases a la atmósfera que puedan contaminar a partir de una composición distinta del bióxido de carbono, en el artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, encuentra razón en que el criterio de selección que utilizó para establecer como tales a los gases de efecto invernadero, responde a un parámetro objetivo como lo es el bióxido de carbono, y que se mide en toneladas, lo que resulta ser un estándar válido para justificar el trato discrepante señalado, ya que se encuentra sustentado científica y técnicamente, como se puso de relieve precedentemente.

Por lo explicitado, es notoria la relación de precedencia que existe entre el fin constitucionalmente válido perseguido con el establecimiento de los preceptos reclamados (combatir la contaminación y el cambio climático) y el medio elegido para tal efecto (impuesto a la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera), por lo que cumple con el test de proporcionalidad.

En ese contexto, la medida impositiva establecida por el legislador en los numerales combatidos se encuentra debidamente fundada y motivada en los términos del artículo 16 constitucional, al satisfacer todos los requisitos del test de proporcionalidad.

A la misma conclusión se arriba por lo que se refiere a la supuesta inequidad entre las instalaciones o fuentes fijas y las instalaciones o fuentes no fijas, en razón de que la base del impuesto a la emisión de gases de efecto invernadero es la cuantía de carga contaminante de dichas emisiones que se realicen desde las instalaciones o fuentes fijas, lo que implica que se justifica que sólo los sujetos que tengan dichas instalaciones o fuentes fijas en el territorio del Estado de Zacatecas, serán contribuyentes del mencionado tributo, por lo que no existe desigualdad alguna al no haber gravado el legislador ni el resto de gases a la atmósfera ni los que se emitan en instalaciones o fuentes no fijas (móviles).

Por otro lado, se estima que es inoperante el argumento de las quejas consistente en que el impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua viola el principio de equidad tributaria, ya que el Legislador Local en el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, seleccionó arbitrariamente y sin justificación determinados compuestos para considerarse como con-



taminantes base del impuesto, mientras que otros fueron excluidos, a pesar de ser nocivos para el medio ambiente.

Tal inoperancia deriva de que las quejas se limitan a aseverar que otros compuestos fueron excluidos a pesar de ser nocivos al ambiente, siendo éstos el amianto, arsénico, benceno, cadmio, dioxinas, flúor, mercurio, plaguicidas, plomo, y toxinas encontradas en el aire.

Sin embargo, tales productos químicos no pueden ser considerados como un parámetro de comparación válido, pues en primer lugar, como se advierte de la exposición de motivos transcrita en párrafos precedentes, el impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, grava la concentración de determinados compuestos químicos, de origen humano o derivado de la actividad del hombre, que provocan cambios perjudiciales y reduce su empleo potencial, tanto por parte de la actividad humana, como por la naturaleza.

Pero los productos químicos a cuya concentración se refiere el tributo, son los que suelen relacionarse con la contaminación de suelo y agua en el Estado de Zacatecas, además de que comúnmente se encuentran en suelo y subsuelo incluyen derivados del petróleo, solventes, pesticidas y otros metales pesados.

En ese orden de ideas, las quejas omiten relacionar los productos químicos a los que hacen referencia, con la contaminación que se encuentra comúnmente presente en el suelo, subsuelo y agua del Estado de Zacatecas, que fue la que el Legislador Local pretendió incluir en el diseño del impuesto.

Por tanto, dado que el parámetro de comparación que proponen las quejas no es idóneo respecto de los diversos productos químicos que se incluyeron en el diseño del impuesto de mérito, se concluye que sus planteamientos son inoperantes.

Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE HAGA VALER LA VIOLACIÓN A DICHSO PRINCIPIOS, SON INOPERANTES SI NO SE PROPORCIONA UN TÉRMINO DE COMPA-



RACIÓN IDÓNEO PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO. Para llevar a cabo un juicio de igualdad o equidad tributaria es necesario contar con un punto de comparación, es decir, con algún parámetro que permita medir a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales se afirma existe un trato desigual, en razón de que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de algo. En ese sentido, la carga argumentativa de proponer el término de comparación implica que sea idóneo, pues debe permitir que efectivamente se advierta la existencia de algún aspecto homologable, semejante o análogo entre los elementos comparados. Así, de no proporcionarse el punto de comparación para medir un trato disímil o que éste no sea idóneo, el concepto de violación o agravio en el que se haga valer la violación al principio de igualdad o equidad tributaria deviene en inoperante."

### ***XII. Legalidad y seguridad jurídicas, en su vertiente de reserva de ley, por remisión a normas oficiales mexicanas***

En el trigésimo concepto de violación, las quejas plantean medularmente los argumentos que se sintetizan a continuación:

- Violación del impuesto por emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, a la legalidad jurídica y reserva de ley, ya que, para determinar la base del tributo, el artículo 22 de la ley reclamada remite a normas oficiales mexicanas.
- La mecánica para calcular el impuesto consiste en determinar la cantidad de metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, conforme a la cantidad de miligramos por kilogramo o miligramos por litro de sustancias contaminantes, según lo previsto en las Normas Oficiales Mexicanas NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y NOM-001-SEMARNAT-1996.
- De lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Hacienda impugnada, se desprende que el Legislador Local traslado a la autoridad administrativa la facultad de que sea el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual emite las normas oficiales mexicanas, quien determine uno de los elementos esenciales del tributo, como lo es la base gravable, lo que las deja en incertidumbre sobre las obligaciones fiscales.



- Conforme al principio de reserva de ley, previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, las contribuciones que se impongan deben estar contenidas, al menos en sus elementos esenciales, en un acto de autoridad que sea tanto formal como materialmente legislativo, a fin de que los contribuyentes conozcan las obligaciones a las que están sujetos y se evite la actuación arbitraria de las autoridades administrativas.

- No pasa desapercibido que existe la facultad que el poder legislativo habiendo previsto las obligaciones principales en una ley, permite la posibilidad de que sea la autoridad administrativa quien regule las cuestiones específicas, mediante el establecimiento de cláusulas habilitantes.

- Las cláusulas habilitantes no siempre son constitucionalmente válidas, debido a que a través de la medida adoptada se violan derechos fundamentales sin justificación objetiva y razonable que las legitime.

- Además, es importante destacar que los parámetros previstos por el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, no son acordes a los establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y NOM-001-SEMARNAT-1996, sino que los datos previstos en la disposición señalada fueron elegidos arbitrariamente por el Legislador Local, supuestamente fundamentándose en dichas normas.

Los argumentos de mérito resultan **infundados**.

Esta Segunda Sala ha señalado 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 violente el principio de legalidad tributaria, pues basta que en la ley se establezca un 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>55</sup>

<sup>55</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."



Precisado el alcance del principio de legalidad cuando el legislador habilita a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o en la cuantía de una obligación, esta Suprema Corte ha sostenido que debe distinguirse si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado (primer supuesto), o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria (segundo supuesto). En el primer caso no existe violación al citado principio, en la medida que el valor se fija por el mercado, por lo que la autoridad sólo captura dicho valor de la realidad económica. En cambio, en el segundo supuesto, para cumplir con el mencionado principio, sí es necesario que se prevea un procedimiento para obtener dicho valor, dadas las variaciones del mismo en el tiempo y para obtenerlo no basta levantar un dato en un mismo momento, sino es necesario realizar un ejercicio de comparación, por lo que para acotar el arbitrio de la autoridad en dicho ejercicio debe preverse el procedimiento respectivo. Estas consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia 2a./J. 155/2006.<sup>56</sup>

En la especie, el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, es del tenor literal siguiente:

**"Artículo 22.** Es base de este impuesto la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas, expresadas en:

"I. Para suelo y subsuelo, en la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las normas ofi-

<sup>56</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 196, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA."



ciales mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo con lo siguiente:

**"a) Suelos contaminados por hidrocarburos:**

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012: 'Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación'.

Contaminante	Cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno.
Benceno	6
Tolueno	40
Etilbenceno	10
Xilenos (suma de isómeros)	40
Benzo[a]pireno	2
Dibenzo[a,h]antraceno	2
Benzo[a]antraceno	2
Benzo[b]fluoranteno	2
Benzo[k]fluoranteno	8
Indeno (1 ,2,3-cd) pireno	2

**"b) Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.**

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: 'Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio'



Contaminante	Cantidad en miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno.
Arsénico	22
Bario	5400
Berilio	150
Cadmio	37
Cromo Hexavalente	280
Mercurio	23
Níquel	1600
Plata	390
Plomo	400
Selenio	390
Talio	5,2
Vanadio	78

"II. Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por litro por cada metro cubico de agua, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996: 'Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales'

"a) Contaminantes en aguas residuales básicos:

Contaminante	Cantidad de miligramos por litro, por metro cúbico
Grasas y Aceite	25
Sólidos Suspendidos Totales	60
Demanda Bioquímica de Oxígeno 5	60



Nitrógeno Tota	25
Fósforo Total	10

"b) Contaminantes en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros:

Contaminante	Cantidad de miligramos por litro, por metro cúbico
Arsénico	0.1
Cadmio	0.1
Cianuro	1
Cobre	4
Cromo	0.5
Mercurio	0.005
Níquel	2
Plomo	0.2
Zinc	10

"Para efectos de esta sección, se entenderá que los valores presentados en este artículo representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda."

Como puede verse, en el diseño normativo del dispositivo legal transcrito el legislador del Estado de Zacatecas señaló expresamente que la base del impuesto sobre emisiones contaminantes al suelo, subsuelo y agua, lo constituye la **cantidad de metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados**, según sea el caso, con sustancias contaminantes que se emitan o viertan desde la **instalación o instalaciones o fuentes fijas**, expresadas en una concreta unidad de medida, a saber, **miligramos por kilogramo**, base seca, obtenidos de las muestras que se realicen conforme a los normas oficiales mexicanas señaladas, en el caso del **suelo y subsuelo**, y **miligramos en litros para agua**, que se obtengan en los términos de las citadas normas oficiales.



Así, como puede verse, la base imponible del tributo que grava la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua del Estado de Zacatecas, se estableció por el legislador en la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa.

De ese modo, la remisión normativa que existe para determinar la base imponible a las Normas Oficiales Mexicanas NOM-001-SEMARNAT-1996, NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, no transgrede el principio de legalidad tributaria, ya que en la Ley de Hacienda mencionada existió un acto normativo primario por parte del legislador, pues al ser relativo dicho principio y aplicable a los elementos cualitativos de las contribuciones (base), es factible que exista la intervención de otras fuentes normativas, como en el caso lo son las normas oficiales mexicanas aludidas, toda vez que precisamente en ellas se prevén los elementos, procedimientos, mecanismos y metodologías que la autoridad fiscal debe seguir con precisión para efectos de integrar la base imponible.

Ciertamente, la NOM-001-SEMARNAT-1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y siete, establece "los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales", teniendo por **objetivo**, de conformidad con el apartado **1**, proteger su calidad y posibilitar sus usos. Asimismo, el apartado **2** versa sobre las **referencias**, que consiste en todas las normas oficiales mexicanas que tienen relación con las descargas de aguas residuales. En su apartado **3**, se establecen una serie de **definiciones** para efectos de la aplicación de la citada norma. En el apartado **4** de **especificaciones** se prevén, entre otras cosas, los valores máximos de contaminantes, los indicadores para determinar la contaminación por patógenos, por parásitos, las obligaciones de los responsables de aguas residuales, las fechas de cumplimiento de las descargas, entre otras cuestiones. De particular relieve resulta el apartado **5** en donde se establece que para determinar los valores y concentraciones de los parámetros mencionados, se deben aplicar los **métodos de prueba** previstos en el apartado 2, pudiendo solicitar el responsable de la descarga a la Comisión Nacional del Agua, la aprobación de métodos de prueba alternos, los que de aprobarse pueden ser autorizados a otros responsables de descargas. El apartado **6** se refiere a la facultad de verificación de la citada comisión mediante muestreo y análisis de las descargas de aguas residuales. En el apartado **7** se refiere a la **no existencia** del grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales. Finalmente, el apartado **8** se refiere a la **bibliografía**.



Por su parte, la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, publicada en el medio de difusión oficial el dos de marzo de dos mil siete, establece los "criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y/o vanadio", al igual que la anterior, cuenta con diversos apartados. El apartado **1** se refiere a su **objetivo**. El apartado **2** a su campo de **aplicación**, relativo a las personas físicas o morales que deban determinar la contaminación de un suelo con materiales o residuos que contengan las sustancias contaminantes antes señaladas. El apartado **3** se refiere a las **referencias**, que al igual que la anterior norma, señalan las distintas normas oficiales mexicanas que resultan necesarias para su aplicación. El apartado **4** establece las definiciones, dentro de las que destacan los diferentes tipos de concentración. El apartado **5** se refiere a las **especificaciones**, destacando las generales para extensiones menores o iguales a 1000 metros cuadrados (5.1) y las generales para extensiones mayores a 1000 metros cuadrados, con presencia de contaminantes (5.2). El apartado **6** establece **la evaluación de conformidad** por parte de las distintas autoridades y órganos competentes para efectos de la norma oficial. El apartado **7** se refiere a la **no existencia** del grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales, ni tampoco con normas mexicanas.

La NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de septiembre de dos mil trece, versa sobre "límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación". Al igual que las anteriores normas oficiales mexicanas, se estructura de apartados. El apartado **1**, se refiere a su **objetivo**. El apartado **2** precisa su **campo de aplicación**, consistente en su obligatoriedad en todo el territorio nacional para quienes resulten responsables de contaminación en los suelos con hidrocarburos. El apartado **3** hace alusión a las **referencias**, consistentes en las normas oficiales mexicanas necesarias para su aplicación. El apartado **4** establece las **definiciones**. El apartado **5** se refiere a las **abreviaturas**. El apartado **6** prescribe los **límites máximos permisibles**. El apartado **7** establece los **lineamientos para el plan de muestreo en la caracterización**. El apartado **8** prevé las **especificaciones ambientales para la remediación**. El apartado **9** se refiere a la **evaluación de la conformidad** a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. El apartado **10** se refiere al **grado de no concordancia con normas internacionales**.



De la relatoría de las normas oficiales mexicanas mencionadas, se advierte que con la remisión normativa contenida en el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en ningún momento se está delegando en una autoridad administrativa federal, como lo es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la facultad de determinar la base del impuesto que grava la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua.

Ello, porque, como se dijo, fue el legislador del Estado de Zacatecas quien estableció en la Ley de Hacienda, cuál es la base del referido impuesto. Además si bien es cierto que existe la posibilidad de modificación de las normas oficiales mexicanas a las que hace remisión, no menos cierto resulta también que dicha posibilidad no implica que el mencionado elemento esencial del impuesto (base), se modifique de manera irrestricta por la autoridad fiscal, toda vez que atendiendo a la materia que se pretende gravar, por una parte, el legislador estatal integró –atendiendo al principio de economía legislativa– varios de los elementos (tablas) de las aludidas normas oficiales mexicanas en el precepto reclamado y, por otra, el actuar de la citada autoridad se limita a tomar en consideración los parámetros, procedimientos y metodologías previstos en las normas oficiales citadas y las que se pudieran emitir, con lo que se salvaguarda el principio de legalidad tributaria en los términos de la jurisprudencia 2a./J. 155/2006.

Sin que la remisión normativa mencionada constituya lo que en la jurisprudencia de este Alto Tribunal se ha denominado "cláusula habilitante", toda vez que el legislador estatal no emitió un acto formalmente legislativo mediante el cual habilitara a una autoridad administrativa para emitir reglas generales que regulen una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales. En tal sentido es aplicable la tesis aislada P. XXI/2003.<sup>57</sup>

Por el contrario, la actuación del legislador estatal consiste en, como se dijo, una remisión normativa a un ordenamiento expedido por una autoridad

<sup>57</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS."



administrativa que permite complementar la base del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, al establecer elementos, parámetros, procedimientos y metodologías aplicables para determinar de mejor manera la base gravable. Cobra aplicación al caso la jurisprudencia 1a./J. 110/2017 (10a.).<sup>58</sup>

En el mismo sentido, el hecho de que los indicadores de las normas oficiales mexicanas a las que remite el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, no coincidan con los indicadores de contaminantes contenidos en el mismo, no evidencia la transgresión al principio de legalidad tributaria.

Ciertamente, esa circunstancia pone de relieve que el Legislador Local estableció en un ordenamiento formal y materialmente legislativo la base del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, y que únicamente realizó la remisión normativa a las referidas normas oficiales mexicanas en aras de que se tomaran en cuenta los elementos, parámetros, procedimientos y metodologías que giran en torno a los contaminantes.

Por ello, al igual que lo dicho precedentemente, el principio de legalidad tributaria no tiene el alcance de que exista una identidad absoluta, a manera de espejo, entre los indicadores para determinar los contaminantes contenidos en 2 o más ordenamientos, toda vez que, como también se dijo, cada ordenamiento tiene un distinto ámbito de aplicación, por una parte, las normas oficiales mexicanas se aplican en el ámbito del derecho administrativo, por otra parte, el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, es aplicable en el ámbito del derecho tributario estatal. De esta forma, no existe razón constitucional, legal ni lógica de la pretendida identidad que arguye la impenetrante de amparo.

<sup>58</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 128 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas», de título y subtítulo: "AGUAS NACIONALES. LA REMISIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 231 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS A LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-011-CNA-2000, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."



Es más, de la simple comparación que se realice entre la tabla de contaminantes prevista en el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas,<sup>59</sup> y en la tabla "3" de la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil siete, que establece "los límites máximos permisibles para hidrocarburos específicos en suelo",<sup>60</sup> se advierte que los contaminantes son esencialmente los mismos.

59

Contaminante	Cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno
Benceno	6
Tolueno	40
Etilbenceno	10
Xilenos (suma de isómeros)	40
Benzo[a]pireno	2
Dibenzo[a,h]antraceno	2
Benzo[a]antraceno	2
Benzo[b]fluoranteno	2
Benzo[k]fluoranteno	8
Indeno (1,2,3-cd)pireno	2

<sup>60</sup> "Tabla 3. Límites máximos permisibles para hidrocarburos específicos en suelo

Hidrocarburos específicos	Uso de suelo predominante (mg/kg BASE SECA)			Método analítico
	Agrícola, forestal, pecuario y de conservación	Residencial y recreativo	Industrial y comercial	
Benceno	6	6	15	NMX-AA-141-SCFI-2007
Tolueno	40	40	100	NMX-AA-141-SCFI-2007
Etilbenceno	10	10	25	NMX-AA-141-SCFI-2007



En efecto, las diferencias que existen en la regulación normativa prevista en el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, publicada en el medio de difusión oficial el dos de marzo de dos mil siete, es que en esta última además de clasificar el uso de suelo predominante (mg/kg base seca) en agrícola, forestal, pecuario y de conservación –como también lo hace la norma estatal– prevé el residencial y recreativo y el industrial y comercial, estableciendo el método analítico para determinar el contaminante conforme a diversas normas oficiales mexicanas.

Por ende, inversamente a lo que alega la quejosa, la remisión normativa que el artículo 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas realiza a las Normas Oficiales Mexicanas NOM-001-SEMARNAT-1996, NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, sí resulta óptima para establecer los elementos, parámetros, procedimientos y metodologías para determinar la base del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua.

Tampoco asiste razón a la quejosa cuando arguye que el artículo reclamado no establece claramente la forma en cómo se calcula y grava la emisión de contaminantes.

Xilenos (suma de isómeros)	40	40	100	NMX-AA-141-SCFI-2007
Benzo[a]pireno	2	2	10	NMX-AA-146-SCFI-2008
Dibenzo[a,h] antraceno	2	2	10	NMX-AA-146-SCFI-2008
Benzo[ a ] antraceno	2	2	10	NMX-AA-146-SCFI-2008
Benzo[b] fluoranteno	2	2	10	NMX-AA-146-SCFI-2008
Benzo[k] fluoranteno	8	8	80	NMX-AA-146-SCFI-2008
Indeno (1 ,2,3-cd) pireno	2	2	10	NMX-AA-146-SCFI-2008

..."



Ello es así, ya que, opuestamente a lo que alegan las quejas, el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, al señalar los parámetros de contaminación en miligramos por kilogramo o mililitros por litro, únicamente los está tomando de las Normas Oficiales Mexicanas NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012.

Ciertamente, conforme al apartado 5 de la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, "cuando el suelo que se presume contaminado tiene una superficie menor o igual a 1,000 m<sup>2</sup>, el responsable procederá a remediar a las concentraciones de referencia totales (**CRT**) señaladas en la tabla 1 o a seguir cualquiera de las metodologías descritas" en la citada norma. Esto es, el parámetro para determinar la superficie contaminada es el **metro cuadrado** en una extensión menor o igual a 1,000. En la tabla 1 se clasifica el uso de suelo en agrícola, residencial, comercial o industrial, determinándose el contaminante en **miligramos por kilogramo**.<sup>61</sup>

61

Tabla 1 Concentraciones de referencia totales (CRT) por tipo de uso de suelo.		
Contaminante	Uso agrícola/residencial /comercial (mg/kg)	Uso industrial (mg/kg)
Arsénico	22	260
Bario	5 400	67 000
Berilio	150	1900
Cadmio	37	450
Cromo Hexavalente	280	510
Mercurio	23	310
Níquel	1 600	20 000
Plata	390	5 100
Plomo	400	800



En la NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, en la tabla 2 se establecen los límites máximos permisibles para fracciones de hidrocarburos en el suelo, y el parámetro para determinar el uso de suelo predominante también es en **mili-gramos por kilogramo**.<sup>62</sup> Lo mismo ocurre en la tabla 3 en la que se establecen los límites máximos permisibles para contaminantes (hidrocarburos específicos).<sup>63</sup>

A la misma conclusión se arriba por lo que se refiere al parámetro de **mili-gramos por litro**, en razón de que el mismo se encuentra contenido en la diversa NOM-001-SEMARNAT-1996. Efectivamente la tabla 2 establece los límites máxi-

Selenio	390	5 100
Talio	5,2	67
Vanadio	78	1000

**Nota:**

- En caso de que se presenten diversos usos del suelo en un sitio, debe considerarse el uso que predomine.
- Cuando en los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano no estén establecidos los usos del suelo, se usará el valor residencial.

<sup>62</sup> **Tabla 2. Límites máximos permisibles para fracciones de hidrocarburos en suelo**

Fracción de hidrocarburos	Uso de suelo predominante (mg/kg base seca)			Método analítico
	Agrícola, forestal, pecuario y de conservación	Residencial y recreativo	Industrial y comercial	
<b>Ligera</b>	200	200	500	NMX-AA-105-SCFI-2008
<b>Media</b>	1 200	1 200	5 000	NMX-AA-145-SCFI-2008
<b>Pesada</b>	3 000	3 000	6 000	NMX-AA-134-SCFI-2006

**Nota 1:**

1. Para usos de suelo mixto, deberá aplicarse el límite máximo permisible más estricto, para los usos de suelo involucrados.

<sup>63</sup> La tabla antes citada (véase pie de página 60).



mos permisibles para contaminantes básicos<sup>64</sup> y la tabla 3 prescribe los límites máximos permisibles para metales pesados y cianuros,<sup>65</sup> en ambos casos se determina que el parámetro para determinar tales límites se cifra en miligramos por litro.

Ahora, si el litro es una unidad de volumen, y éste a su vez se mide a través del metro cúbico, de acuerdo con el sistema internacional de unidades, adoptado mediante la Norma Oficial Mexicana NOM 008-SCFI-2002, Sistema Ge-

64

LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES PARA CONTAMINANTES BÁSICOS																						
PARÁMETROS	RÍOS						EMBALSES NATURALES Y ARTIFICIALES				AGUAS COSTERAS				SUELO							
	USO EN RIEGO AGRÍCOLA (A)		USO PÚBLICO URBANO (B)		PROTECCIÓN DE VIDA ACUÁTICA (C)		USO EN RIEGO AGRÍCOLA (B)		USO PÚBLICO URBANO (C)		EXPLOTACIÓN PESQUERA, NAVEGACIÓN Y OTROS USOS (A)		RECREACIÓN (B)		ESTUARIOS (B)		USO EN RIEGO AGRÍCOLA (A)		HUMEDALES NATURALES (B)			
	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.
TEMPERATURA °C (1)	N.A.	N.A.	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	N.A.	N.A.	40	40	
GRASAS Y ACEITES (2)	15	25	15	25	15	25	15	25	15	25	15	25	15	25	15	25	15	25	15	25	15	25
MATERIA FLOTANTE (3)	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	USENTE	
SÓLIDO SEDIMENTABLES (mg/l)	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	N.A.	N.A.	1	2		
SÓLIDOS SUSPENDIDOS TOTALES	150	200	75	125	40	60	75	125	40	60	100	175	75	125	75	125	N.A.	N.A.	75	125		
DEMANDA BIOQUÍMICA DE OXÍGENO	150	200	75	150	30	60	75	150	30	60	100	200	75	150	75	150	N.A.	N.A.	75	150		
NITRÓGENO TOTAL	40	60	40	60	15	25	40	60	15	25	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	15	25	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.		
FÓSFORO TOTAL	20	30	20	30	5	10	20	30	5	10	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	5	10	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.		

65

LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES PARA METALES PESADOS Y CIANUROS																						
PARÁMETROS	RÍOS						EMBALSES NATURALES Y ARTIFICIALES				AGUAS COSTERAS				SUELO							
	USO EN RIEGO AGRÍCOLA (A)		USO PÚBLICO URBANO (B)		PROTECCIÓN DE VIDA ACUÁTICA (C)		USO EN RIEGO AGRÍCOLA (B)		USO PÚBLICO URBANO (C)		EXPLOTACIÓN PESQUERA, NAVEGACIÓN Y OTROS USOS (A)		RECREACIÓN (B)		ESTUARIOS (B)		USO EN RIEGO AGRÍCOLA (A)		HUMEDALES NATURALES (B)			
	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.	P.M.	P.D.
ARSÉNICO	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.2	0.4
CADMIO	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.05	0.1	0.1	0.2	0.05	0.1
CIANURO	2.0	3.0	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0	3.0	1.0	2.0	2.0	3.0	2.0	3.0	1.0	2.0	2.0	3.0	1.0	2.0	2.0	3.0
COBRE	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0	4.0	6.0
CRÓMO	1	1.5	0.5	1.0	0.5	1.0	1	1.5	0.5	1.0	0.5	1.0	1	1.5	0.5	1.0	0.5	1.0	0.5	1.0	0.5	1.0
MERCURIO	0.01	0.02	0.005	0.01	0.005	0.01	0.01	0.02	0.005	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.01	0.02	0.005	0.01	0.005	0.01	0.005	0.01
NIQUEL	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4
PLOMO	0.5	1	0.2	0.4	0.2	0.4	0.5	1	0.2	0.4	0.2	0.4	0.5	1	0.2	0.4	5	10	0.2	0.4	5	10
ZINC	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20

P.D. = PROMEDIO DIARIO

P.M. = PROMEDIO MENSUAL

N.A. = NO ES APLICABLE

(A), (B) y (C) = TIPO DE CUERPO RECEPTOR SEGÚN LA LEY FEDERAL DE DERECHOS.



neral de Unidades de Medida, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil dos; resulta entonces apegado a derecho que el legislador haya tomado esa unidad de medida en el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, para efectos de establecer tanto los contaminantes en aguas residuales básicos o los contaminantes en aguas residuales ocasionados por metales pesados y cianuros, como las cantidades por gramos por litro.

De esa forma, no es cierto que, como lo pretende hacer valer la quejosa, no exista relación entre los parámetros cifrados en miligramos por kilogramo o en mililitros por litro, con la cantidad de metros cuadrados o cúbicos que se afectan con las sustancias contaminantes, porque, como incluso con el ejemplo que cita la peticionaria de amparo, se da muestra de que lo determinante como base del impuesto a la emisión de contaminantes en el suelo, subsuelo y agua, no es la cantidad de contaminante, sino el área o el volumen, medido en metros cuadrados o cúbicos que se afecta con la sustancia contaminante.

Ciertamente, el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas es categórico al señalar que la base del impuesto a la emisión al suelo, subsuelo o agua, es la cantidad de metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua **afectados con sustancias contaminantes** que se emitan o viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas.

Lo expuesto encuentra lógica en que la sola existencia de una sustancia per se no la torna contaminante, sino sólo cuando entra en contacto con el medio ambiente (suelo, subsuelo o agua) y produce una serie de reacciones físicas y químicas, y acontecimientos posteriores a ellas que lo afectan, por lo que es justamente la superficie o volumen que se afecta lo que resulta relevante, dado que existen sustancias cuyo potencial de contaminación es mayor con independencia de la cantidad que se utilice.

### ***XIII. Doble tributación***

En el trigésimo tercer concepto de violación, las quejas plantean los siguientes argumentos:



- Los artículos 20 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas violan el principio de proporcionalidad tributaria, ya que el impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua resulta ruinoso para los contribuyentes, porque grava lo ya regulado por la Ley Federal de Derechos, específicamente en su numeral 276.

- Además, de la exposición de motivos de dicha ley se advierte que el cobro de derechos tiene como función principal ajustarse a la política ambiental, para impulsar y orientar un crecimiento verde, actualizando y alineando la legislación fiscal a la ambiental.

Tales motivos de disenso son infundados.

Lo anterior, porque independientemente de si la contribución prevista por el artículo 276 de la Ley Federal de Derechos pudiera coincidir con las sustancias contaminantes cuya emisión y descarga se gravan, lo cual pudiera generar una doble tributación, lo cierto es que tal circunstancia no genera, por sí misma, la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, sino que se tendría que demostrar que tal tributación es ruinoso o destruye la fuente de riqueza gravada.

Es aplicable la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"DOBLE TRIBUTACIÓN. PRUEBA DE SU DESPROPORCIONALIDAD E INEQUIDAD.—La doble tributación se justifica si la obligación de aportar la contribución establecida en la ley reclamada no destruye la fuente que le da origen. Teniendo la fuente del impuesto siempre un contenido económico, pues se basa, entre otros supuestos, en el rendimiento del capital, del trabajo, de la combinación de ambos o del conjunto de bienes que integran el patrimonio del contribuyente, es necesario que los particulares promoventes de los juicios de amparo en los que se reclaman leyes que permiten la multigravación, demuestran con pruebas idóneas que la doble tributación es desproporcional en relación con la fuente impositiva a la cual se aplica y que podría poner en peligro la existencia de la misma, produciéndose, por ende, una violación al artículo 31, fracción IV, constitucional; por el contrario, la falta de acreditamiento



de esos extremos provoca la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad de la figura en análisis."<sup>66</sup>

Independientemente de lo anterior, cabe destacar que el aspecto económico gravado por los impuestos ecológicos, consiste en el beneficio que tiene el agente contaminador como consecuencia de no reconocer los gastos que se generan para reparar los efectos negativos o externalidades por la contaminación originada por los procesos productivos (trasladando esos costos a la sociedad); mientras que el derecho al que hacen referencia las quejas grava la mera utilización de un bien público.

En ese orden de ideas, los derechos y los impuestos ecológicos en estricto sentido, aun cuando puedan coincidir en que la descarga de contaminantes se lleve a cabo en el mismo bien público (el agua por ejemplo), el objeto o aspecto que gravan es distinto, por lo cual no podría existir una doble tributación.

#### ***XIV. Violación al sistema de coordinación fiscal respecto del impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado***

En el trigésimo sexto concepto de violación, las quejas plantean los siguientes argumentos:

- Los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, violan los principios de legalidad y seguridad jurídica, en relación con el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, ya que en dicho convenio la entidad indicada renunció a imponer contribuciones que concurren los impuestos federales participables, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado.

Tales planteamientos son infundados.

En efecto, según se estableció con anterioridad, el objeto del impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales lo es precisamente dicha

<sup>66</sup> Octava Época. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo II, Primera Parte, julio a diciembre de 1988, tesis P. 24, página 133. Registro digital: 206023.



extracción, incluyendo los productos derivados de su descomposición, siempre y cuando no sean del dominio exclusivo de la Federación.

Por su parte, el impuesto sobre la renta tiene por objeto los ingresos obtenidos, mientras que el impuesto al valor agregado grava de manera indirecta el consumo.

En consecuencia, aun cuando el Estado de Zacatecas tuviera un convenio vigente de adhesión al sistema de coordinación fiscal, el impuesto ecológico local de referencia no coincide con la materia gravada por el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, razón por la cual no existiría transgresión a tal sistema.

NOVENO.—En los conceptos de violación vigésimo segundo, trigésimo segundo y trigésimo sexto, las quejas aducen, entre otros, los siguientes argumentos:

- El artículo 24, en relación con el 23 de la Ley de Hacienda de Zacatecas, son violatorias del principio de proporcionalidad tributaria, ya que el legislador local gravó con la misma cuota los excedentes de la fracción adicional contaminada, de los cien metros cuadrados o por cada metro cúbico que en primera instancia señaló, esto es por la cantidad de \$25.00 (veinticinco pesos) o \$100.00 (cien pesos).

- No se justifica de ninguna manera por qué en el caso del suelo y subsuelo se aplicará una cuota equivalente a \$25.00 y para el caso del agua una de \$100.00 por cada metro cúbico, demostrándose evidentemente lo desproporcional e inequitativo de las cuotas impuestas por el legislador.

- Los artículos que prevén el impuesto al depósito o almacenamiento de residuos violan el principio de proporcionalidad tributaria al limitar la definición de residuo a aquellos materiales que puedan volver a utilizarse en el propio proceso productivo que los generó.

Los anteriores motivos de disenso son fundados.



Para corroborar tal aserto, es necesario estar al texto de los artículos 22 a 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas:

#### Sección IV

De la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua

##### Del objeto

"Artículo 20. Es objeto de este impuesto la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado."

##### Del sujeto

"Artículo 21. Son sujetos de este impuesto las personas físicas, las personas morales, así como las unidades económicas que en el territorio del Estado, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente, bajo cualquier título, por sí mismas o a través de intermediarios, realicen los actos o actividades establecidas en el artículo anterior."

##### De la base gravable

"Artículo 22. Es base de este impuesto la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas, expresadas en:

"I. Para suelo y subsuelo, en la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las normas oficiales mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo con lo siguiente:

"a) Suelos contaminados por hidrocarburos:

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme



a la Norma Oficial Mexicana NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012: 'Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación.'

Contaminante	Cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno
Benceno	6
Tolueno	40
Etilbenceno	10
Xilenos (suma de isómeros)	40
Benzo[a]pireno	2
Dibenzo[a,h]antraceno	2
Benzo[a]antraceno	2
Benzo[b]fluoranteno	2
Benzo[k]fluoranteno	8
Indeno (1,2,3-cd)pireno	2

"b) Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: 'Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.'

Contaminante	Cantidad en miligramos por kilogramo, base seca, , por cada cien metros cuadrados de terreno
Arsénico	22
Bario	5 400
Berilio	150
Cadmio	37
Cromo Hexavalente	280
Mercurio	23
Níquel	1 600
Plata	390
Plomo	400
Selenio	390
Talio	5,2
Vanadio	78



"II. Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por litro por cada metro cubico de agua, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996: 'Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales.'

Contaminante	Cantidad de miligramos por litro, por metro cúbico
Grasas y Aceites	25
Sólidos Suspendidos Totales	60
Demanda Bioquímica de Oxígeno 5	60
Nitrógeno Total	25
Fósforo Total	10

"b) Contaminantes en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros:

Contaminante	Cantidad de miligramos por litro, por metro cúbico
Arsénico	0.1
Cadmio	0.1
Cianuro	1
Cobre	4
Cromo	0.5
Mercurio	0.005
Níquel	2
Plomo	0.2
Zinc	10

"Para efectos de esta sección, se entenderá que los valores presentados en este artículo representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda."

De la cuota

"Artículo 23. El impuesto se causará aplicando los equivalentes y cuotas siguientes:



"I. Suelo y subsuelo: una cuota impositiva por el equivalente a 25 pesos por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes señaladas en el artículo 22 fracción I de esta ley; y

"II. Agua: Contaminantes en aguas residuales básicos y en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros, una cuota impositiva por el equivalente a 100 pesos por cada metro cúbico afectado con las sustancias contaminantes señaladas en el artículo 22 fracción II de esta ley."

"Artículo 24. Si el suelo, subsuelo o agua fueron contaminados con dos o más sustancias de las mencionadas en este artículo la cuota se pagará por cada contaminante.

"Asimismo por los excedentes en contaminantes en miligramos por kilogramo, base seca, que se presente por cada cien metros, se deberá aplicar una cuota de 25 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

"Asimismo por los excedentes en contaminantes en miligramos en litro que se presenten por metro cúbico, se deberá aplicar una cuota de 100 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes."

De la transcripción que precede, se advierte que, en lo que al presente asunto atañe, la base se establecerá, para suelo y subsuelo, en la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las normas oficiales mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno; mientras que, para agua, en miligramos por litros, que se presenten por cada metro cúbico.

Asimismo, el último párrafo del artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas prevé que se entenderá que los valores presentados en el propio precepto, representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda.

En otras palabras, la cantidad de miligramos por kilogramo o por litro (según sea suelo –o subsuelo– y agua, respectivamente) que se señalan en las tablas



que establece tal artículo, para cada sustancia contaminante prevista, se considerarán una unidad.

Además, conforme al artículo 23 del ordenamiento de referencia, se establece una cuota de veinticinco pesos, tratándose de suelo y subsuelo, por cada unidad de sustancia contaminante encontrada en cada cien metros cuadrados.

En el caso de agua, se prevé una cuota de cien pesos por cada unidad de sustancia contaminante hallada por metro cúbico afectado.

Por otro lado, conforme al segundo párrafo del artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en el caso del suelo o subsuelo, por los excedentes en contaminantes (de la unidad referida en el último párrafo del artículo 22) que se presente por cada cien metros, se deberá aplicar una cuota de veinticinco pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

Y, en términos del tercer párrafo del artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en el caso del agua, por los excedentes en contaminantes (de la unidad referida en el último párrafo del artículo 22) que se presenten por metro cúbico, se deberá aplicar una cuota de cien pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

De lo antes expuesto se aprecia que, conforme al segundo y tercer párrafos del artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, a las fracciones adicionales de contaminantes se les aplica la misma cuota que a las unidades completas, lo cual es desproporcional, pues aun cuando el excedente de contaminante sea una porción menor a la unidad, se le aplica la misma cuota que a dicha unidad.

En otras palabras, se gravan con la misma intensidad, es decir, con la misma cuota, las concentraciones de contaminantes que corresponden a una unidad y los excedentes que contienen una concentración menor que dicha unidad.

Por tanto, si existe una fracción excedente, se gravará como si fuera una unidad completa, aplicando la cuota respectiva, lo cual viola el principio de pro-



porcionalidad tributaria, al gravar la fracción excedente sin atender a la concentración real de contaminante.

Por tanto, es procedente conceder el amparo respecto de los párrafos segundo y tercero del artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, para el efecto de que se desincorporen de la esfera jurídica de las quejosas, respecto de la porción normativa que grava la fracción adicional de concentración de contaminantes como si correspondiera a una unidad completa.

Conforme a lo cual, tratándose de suelo y subsuelo, por los excedentes en contaminantes en miligramos por kilogramo, base seca, que se presente por cada cien metros, se deberá aplicar una cuota de veinticinco pesos sólo por cada unidad de medida entera (no por fracción) adicional de contaminantes.

Asimismo, en el caso del agua, por los excedentes en contaminantes en miligramos en litro que se presenten por metro cúbico, se deberá aplicar una cuota de cien pesos sólo por cada unidad de medida entera (no por fracción) adicional de contaminantes.

En caso de que se hubieran realizado pagos conforme a las porciones normativas respecto de las cuales se concedió el amparo, es decir, las que gravan la fracción adicional de concentración de contaminantes como si correspondiera a una unidad completa, procederá la devolución de las cantidades efectivamente erogadas, con la actualización correspondiente.

De igual manera, asiste razón a la quejosa al afirmar que los artículos que prevén el impuesto al depósito o almacenamiento de residuos violan el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, porque el artículo 28 de la ley reclamada establece que es residuo "el material generado ... cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó", con lo cual acota su ámbito de aplicación y no permite diferenciar entre los materiales almacenados que pueden ser empleados nuevamente y los que no.

Al resolver los argumentos vinculados con el tema de proporcionalidad tributaria se indicó que tratándose de los impuestos ecológicos o costo efi-



cientes, en realidad gravan un aspecto o beneficio económico, consistente en el no reconocimiento o no pago de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo que contamina o que tiene un impacto ecológico, pues su autor, en vez de incorporarlos a sus erogaciones, traslada a la sociedad y al Estado la carga económica de reparar esos efectos negativos o externalidades. De tal forma, el costo que debería pagar el agente contaminante, acaba pagándolo la sociedad en general.

En ese sentido, los indicios de capacidad contributiva, tratándose de impuestos ecológicos en estricto sentido, no se evidencian con la mera posesión o intercambio de riqueza, sino con el aprovechamiento y beneficio económico que se obtiene de los bienes ambientales.

En consecuencia, para atender el principio de proporcionalidad tributaria, la base imponible debe tomar en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que su consumo o, en su caso, liberación en el ambiente, suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico.

No obstante, se considera que las normas que regulan el impuesto al depósito o almacenamiento de residuos violan el aludido principio porque no permiten tener certeza respecto de la proporción en que el depósito o almacenamiento de residuos genera contaminación.

En efecto, conforme a lo que establece el artículo 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, el objeto del tributo es el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, situados en la entidad federativa.

Asimismo, se considera residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

Además, en términos de lo previsto por el diverso numeral 30 del ordenamiento reclamado, la base de este impuesto ecológico se constituye con la cantidad en tonelada de residuos depositados o almacenados, al mes, en vertederos públicos o privados.



De lo anterior, se advierte que la base del impuesto de mérito se compone de la totalidad de los materiales que se depositan o almacenan en un vertedero, pero no permite distinguir entre sustancias que generan contaminación y las que no, es decir, no permite tomar en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que suscitan efectos negativos o impactos de carácter ecológico.

En efecto, la propia definición de residuo, que es el cual integra la base del tributo, impide establecer si alguna proporción de esos materiales es susceptible de ser valorizado, es decir, de volver a incorporarse en algún proceso productivo, incluso si no es aquel que lo generó.

Así es, la definición de residuo de las normas reclamadas se refiere a cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

Con ello, se impide la posibilidad de distinguir entre los materiales que son susceptibles de ser usados nuevamente en procesos productivos diversos y los que no, pues limita la probable reutilización en forma exclusiva al proceso que generó el residuo, lo que a su vez no permite tener certeza respecto de la cantidad de material vertido o almacenado que suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico.

Tales consideraciones se corroboran con lo previsto por los artículos 5, fracciones IV, XXIX y XLIV, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos:

"Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"IV. Co-procesamiento: Integración ambientalmente segura de los residuos generados por una industria o fuente conocida, como insumo a otro proceso productivo;



"...

"XXIX. Residuo: Material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en esta ley y demás ordenamientos que de ella deriven;

"...

"XLIV. Valorización: Principio y conjunto de acciones asociadas cuyo objetivo es recuperar el valor remanente o el poder calorífico de los materiales que componen los residuos, mediante su reincorporación en procesos productivos, bajo criterios de responsabilidad compartida, manejo integral y eficiencia ambiental, tecnológica y económica."

De la transcripción que precede, se advierte, en primer lugar, que residuo es todo material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o que requiere sujetarse a tratamiento o disposición final.

Asimismo, la valorización consiste en recuperar el valor remanente o el poder calorífico de los materiales que componen los residuos, mediante su reincorporación en procesos productivos, sin que se limite al propio proceso productivo que dio origen al residuo.

Además, los residuos son susceptibles de co-procesamiento, esto es, de la integración ambientalmente segura de los generados por una industria o fuente conocida, como insumo a otro proceso productivo distinto.

En ese orden de ideas, el solo acto de verter o desechar no implica que el material no sea susceptible de ser co-procesado, valorizado o reutilizado, no sólo en el propio proceso productivo que lo generó, sino hasta en otro distinto, de la misma industria o de una diversa, con lo cual incluso sería posible, en principio, su integración ambientalmente segura.



Por tanto, el objeto y la base del impuesto de referencia no permiten tener certeza respecto de la proporción en que el depósito o almacenamiento de residuos genera impacto ambiental, pues no se puede establecer la parte del material que no es susceptible de ser reutilizada, además de que se limita tal aspecto al propio proceso productivo que generó el material, lo cual excluye el co-procesamiento o integración ambientalmente segura de los residuos generados por una industria, como insumo a otro proceso productivo distinto.

En consecuencia, las normas que regulan el impuesto al depósito o almacenamiento de residuos contravienen el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

De ahí que se conceda el amparo contra los artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, para el efecto de que no se les aplique a las quejas en lo presente ni en lo futuro, hasta que sea subsanado el vicio de inconstitucionalidad advertido.

En caso de que la promovente hubiera realizado pagos conforme a tales disposiciones normativas, procederá la devolución de lo efectivamente erogado, con la correspondiente actualización.

Conforme a las consideraciones anteriores, lo procedente es modificar el fallo recurrido, sobreseer en el juicio conforme a las consideraciones y por el acto señalado en el considerando sexto del presente fallo, negar el amparo y protección solicitados en términos de los considerandos séptimo y octavo, así como conceder el amparo y protección solicitados conforme a las consideraciones y por el acto referidos en el considerando noveno de la presente resolución.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo en relación con el artículo 8o., fracción II, de la Ley General de Cambio Climático, así como con el Decreto gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en términos del fallo recurrido.



TERCERO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo en relación con el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, en términos del considerando sexto del presente fallo.

CUARTO.—La justicia de la Unión **ampara y protege** a las quejas contra los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del fallo recurrido.

QUINTO.—La justicia de la Unión **ampara y protege** a las quejas contra los artículos 24, párrafos segundo y tercero, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en los términos y para los efectos precisados en el considerando noveno del presente fallo.

SEXTO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a las quejas, contra los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, párrafo primero, 25, 26 y 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Juzgado de Distrito de origen y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek por lo que hace a los resolutive primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, y por mayoría de cuatro votos en contra del voto del Ministro Luis María Aguilar Morales por lo que hace al resolutive sexto.

**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:** Los títulos y subtítulos noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a las tesis aisladas 2a. XXX/2020 (10a.), 2a. XXVIII/2020 (10a.), 2a. XXXII/2020 (10a.), 2a. XXIV/2020 (10a.), 2a. XXIX/2020 (10a.), 2a. XXXI/2020 (10a.), 2a. XXXIII/2020 (10a.), 2a. XXV/2020 (10a.), 2a. XXVII/2020 (10a.), 2a. XXVI/2020 (10a.) y 2a. XXIII/2020 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas con los números de registro digital: 2022276, 2022277, 2022278, 2022271, 2022274, 2022275, 2022283, 2022280, 2022281, 2022282 y 2022284 y en las páginas 1034, 1036, 1038, 1041, 1042, 1044, 1045, 1048, 1050, 1051 y 1052, respectivamente de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas de rubros: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.", "GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA, EXCEPCIONES A LA, EN MATERIA FISCAL." y "COMPETENCIA CONCURRENTE. LA COLABORACIÓN FISCAL NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Primera Parte, página 149; 44, Primera Parte, página 29; y Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-1, julio-diciembre de 1988, página 165, con los números de registro digital: 232505, 233406 y 229912, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 67/99, 2a. CLXXV/2000, P./J. 55/97, 2a. XIX/96 y P./J. 142/2001 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, julio de 1999, página 104; XII, diciembre de 2000, página 447; VI, julio de 1997, página 5; III, abril de 1996, página 206; y XV, enero de 2002, página 1042, con los números de registro digital: 193720, 190630, 198200, 200627 y 187982, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Fede-*



*ración*, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1356, con número de registro digital: 2017007.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. ASPECTO O BENEFICIO ECONÓMICO QUE CONSTITUYE LA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA GRAVADA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que no existe riqueza que revele capacidad contributiva.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que la falta de reconocimiento o internalización por parte del agente contaminante de los gastos de reparar las externalidades negativas derivadas de un proceso productivo, así como su traslación al Estado, constituyen un beneficio económico susceptible de ser gravado.

Justificación: Tratándose de los impuestos ecológicos en estricto sentido, los indicios de capacidad contributiva no se evidencian con la mera posesión o intercambio de riqueza, sino que existen ciertas actividades y bienes ligados con el aprovechamiento ambiental que también pueden manifestar indicios de capacidad económica en el sujeto que las lleva a cabo. Este tipo de tributos buscan, entre otros aspectos, el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo que contamina o que tiene un impacto ecológico cuyo autor, en vez de internalizarlos e incorporarlos a sus erogaciones, traslada al Estado la carga económica de repararlos. Tales externalidades o efectos negativos, al encontrarse unidos o generarse por una conducta económica o procesos productivos, no causan aumentos en los costos de aquellos que las realizan, sino en terceros, por lo que se traducen en auténticos costos sociales. La referida traslación de costos hacia el gasto público constituye el beneficio económico que obtiene quien realiza un proceso productivo que contamina, pues originalmente tal agente contaminador debería responder por esos gastos, pero



en vez de hacerlo, omite reconocerlos en sus erogaciones, siendo el erario público y, por tanto, la sociedad, quien tiene que responder por ello, mientras que las ganancias derivadas del proceso contaminante no se ven reducidas con esos gastos, dado que no se encuentran reconocidos o internalizados.

## 2a./J. 52/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José



Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 52/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 14 A 19 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, DENOMINADO "POR LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA", NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos transgreden el principio de proporcionalidad tributaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el impuesto reclamado no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

Justificación: El tributo de referencia grava las emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, que se generen en procesos productivos que se desarrollen y afecten el territorio del Estado de Zacatecas. La base se constituye por toneladas de emisiones registradas y se convierte a una equivalencia de dióxido de carbono, a la cual se le aplica una cuota de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) por tonelada, con lo que se determina en forma razonablemente homogénea el efecto invernadero o de calentamiento global que generan. Con ello se pretende reflejar el daño generado, en términos monetarios, de cada tonelada de gases emitida a la atmósfera (o, si se prefiere, el beneficio en términos monetarios que la sociedad deja de percibir por cada tonelada de gases). Por tanto, el impuesto ecológico de mérito respeta el principio de proporcionalidad tributaria.



lidad tributaria, ya que el cálculo de su base toma en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tiene certeza de que su liberación en el ambiente suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico, subsistiendo una relación causal entre el presupuesto del tributo y las unidades físicas que determinan un daño o deterioro ambiental, lo que permite lograr el reconocimiento o internalización por parte del agente contaminante de los costos de reparar las externalidades negativas derivadas de su proceso productivo y su traslación al Estado.

## 2a./J. 57/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez



Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 57/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 14 A 19 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVA LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, AUN CUANDO NO GRAVA TODOS LOS GASES CONTAMINANTES NI LAS FUENTES QUE LOS EMITEN.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden el principio de equidad tributaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera previsto en los artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, no transgrede el referido principio de justicia tributaria.

Justificación: El artículo 14 de la invocada legislación establece que el objeto del citado gravamen consiste en las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen



en la entidad federativa de referencia y que afecten su territorio. Por su parte, el artículo 16 del ordenamiento en cita establece el procedimiento de determinación de la base gravable señalando los gases de efecto invernadero. Así, el hecho de que el impuesto sólo grave los referidos gases no viola el principio de equidad tributaria, porque dicha distinción se encuentra justificada constitucionalmente. En efecto, el fin constitucionalmente válido que se busca con el aludido impuesto consiste en implementar una medida legislativa a través de la cual se combata la contaminación y el cambio climático, finalidad inmediata que encuentra asidero en los artículos 2o., apartado B, fracción III, y 4o., párrafos cuarto y quinto, de la Constitución General, y 26, párrafo primero, y 30, párrafo primero, de la Constitución de Zacatecas, ya que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado de Zacatecas cumpla con su obligación de proteger el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano. La medida impositiva de que se trata resulta ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida antes mencionada. Ciertamente, dentro del abanico de posibilidades a disposición del legislador, se advierte que en función de cumplir con su obligación de proporcionar los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, consideró necesario establecer una medida impositiva que permitiera combatir la contaminación reduciendo la emisión de gases de efecto invernadero para cumplir con los compromisos internacionales signados para tal efecto. La medida impositiva establecida es sólo una de aquellas a cargo del Estado mexicano que contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues a criterio de la Suprema Corte el derecho a la protección de la salud de la población es una responsabilidad social que implica no sólo medidas de carácter concreto y específico mediante el establecimiento de mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud una vez que presenten algún padecimiento patológico o enfermedad, sino también medidas preventivas, a través de reducir o paliar la contaminación del medio ambiente que se produzca como consecuencia de la realización de procesos productivos que se desarrollen en el Estado de Zacatecas, o por lo menos, la utilización de insumos, materias primas o métodos de producción más amigables con el medio ambiente. Por lo explicitado, es notoria la relación de precedencia que existe entre el fin constitucionalmente válido perseguido con el establecimiento de los preceptos reclamados (combatir la contaminación y el cambio climático) y el medio elegido para tal



efecto (impuesto a la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera), por lo que la distinción en el trato alegada se encuentra justificada.

## 2a./J. 58/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.



Tesis de jurisprudencia 58/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. ENCUENTRAN SUS-  
TENTO EN EL DEBER DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO, ASÍ COMO  
EN EL DERECHO AL ACCESO A UN AMBIENTE SANO Y EN EL PRINCI-  
PIO "QUIEN CONTAMINA PAGA", CONSAGRADOS, RESPECTIVAMENTE,  
EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV Y 4o., PÁRRAFO QUINTO, DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zaca-tecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que los tributos que se imponen transgreden el principio de proporcionalidad tributaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que, los impuestos ecológicos o costo eficientes previstos en las disposiciones reclamadas, en virtud del aspecto económico que gravan, tienen asidero en los artículos 4o., párrafo quinto y 31, fracción IV, de la Constitución General.

Justificación: Los impuestos ecológicos en estricto sentido buscan, entre otros aspectos, el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo que contamina o que tiene un impacto ecológico, cuyo autor, en vez de internalizarlos e incorporarlos a sus erogaciones, traslada al Estado la carga económica de repararlos. Tal reconocimiento se inserta en el deber de contribuir al gasto público consagrado por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que quien contamina debe pagar en una proporción razonable respecto de la prevención o, en su caso, de la reparación del probable efecto causado o deterioro ambiental y en la cuantía suficiente para corregir el daño en el ambiente, lo cual equivaldrá a la incidencia económica en el gasto



público. Asimismo, este tipo de tributos encuentra respaldo jurídico en el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución General ya que, por una parte, incluyen en la configuración de su hecho imponible y de su base el deber público de protección ambiental, velando con ello por el acceso y goce a que tienen derecho todos los ciudadanos (no sólo quienes realicen procesos productivos contaminantes) respecto de los bienes públicos ambientales, lo que se traduce en el acceso a un medio ambiente sano. Por otra parte, tales contribuciones también se sustentan en el principio "quien contamina paga", conforme al cual el daño y deterioro del ambiente generan responsabilidad para quien lo provoque en los términos que establezca la ley, cuya interpretación armónica con la Recomendación del Consejo sobre los principios rectores de los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales de 26 de mayo de 1972, emitida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), permite concluir que se trata de una medida originalmente preventiva y, sólo en caso necesario, tendrá el carácter de correctiva. Por ende, con base en ese principio, el legislador puede hacer recaer los costes (de prevención o corrección) de la contaminación sobre quien los genera, con los consiguientes incentivos de la búsqueda de materias y tecnologías limpias, lo cual no obstruye el desarrollo económico, sino que lo redirige hacia un desarrollo económico de carácter sustentable, en el cual se tome en consideración la conservación de los bienes ambientales.

#### **2a./J. 56/2020 (10a.)**

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta



tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 56/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. PARÁMETROS PARA ANALIZAR SU APEGO AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que los tributos que se imponen transgreden el principio de proporcionalidad tributaria.



**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los impuestos ecológicos o costo eficientes previstos en las disposiciones reclamadas, en virtud del aspecto económico que gravan, tienen parámetros específicos para analizar los argumentos referidos al principio de proporcionalidad tributaria.

**Justificación:** Los impuestos ecológicos en estricto sentido buscan, entre otros aspectos, el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar o al menos paliar los efectos negativos que se originan en un proceso productivo que contamina o que tiene un impacto ecológico cuyo autor, en vez de internalizarlos e incorporarlos a sus erogaciones, traslada al Estado la carga económica de repararlos. La referida traslación de costos constituye el beneficio económico que obtiene quien realiza un proceso productivo que contamina, pues tal agente contaminador debería responder por esas erogaciones; sin embargo, las ganancias derivadas del proceso contaminante no se ven reducidas con esos gastos, dado que no se encuentran internalizados. Tal reconocimiento se inserta en el deber de contribuir al gasto público, consagrado por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que quien contamina debe pagar en una proporción razonable respecto de la prevención o, en su caso, de la reparación del probable efecto causado o deterioro ambiental y en la cuantía suficiente para corregir el daño en el ambiente, lo cual equivaldrá a la incidencia económica en el gasto público. Ahora, en relación con el principio de proporcionalidad tributaria, los indicios de capacidad contributiva, tratándose de impuestos ecológicos en estricto sentido, no se evidencian con la mera posesión o intercambio de riqueza, sino con el aprovechamiento y beneficio económico que se obtiene de los bienes ambientales. Por tanto, para que tales tributos respeten el referido principio de justicia fiscal, es necesario que el hecho y la base imponibles tomen en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que su consumo o, en su caso, liberación en el ambiente, suscita efectos negativos en el ambiente o impactos de carácter ecológico. En otras palabras, es necesario que exista una relación causal entre el presupuesto del tributo y las unidades físicas que determinan un daño o deterioro ambiental (por utilización del ambiente, consumo de un recurso ambiental o de una fuente de energía, producción de emisiones contaminantes, etcé-



tera) lo cual se consigue incluyendo en la base imponible una incidencia o relación razonable respecto de tales unidades físicas.

## 2a./J. 55/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María



Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 55/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

### **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU DISEÑO DE CÁLCULO INCLUYE UN DEBER PÚBLICO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, POR LO QUE SUS FINES NO SON MERAMENTE RECAUDATORIOS.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que los tributos que se imponen son meramente recaudatorios.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los impuestos previstos en las disposiciones reclamadas no buscan exclusivamente mayor recaudación, sino que su diseño de cálculo incluye un deber público de protección ambiental.

Justificación: La base de los impuestos ecológicos se encuentra íntimamente relacionada con la emisión de sustancias, la extracción de materiales o con cualquiera que sea el elemento o circunstancia que genere o sea susceptible de ocasionar un impacto ecológico negativo, lo cual, además de pretender el reconocimiento de los costos originados por las externalidades negativas, busca generar un incentivo para mejorar los procesos productivos contaminantes. Lo anterior, en virtud de que en la medida en que los productores inviertan en el desarrollo de tecnología que reduzca, minimice o incluso elimine los impactos que ocasionan en el medio ambiente, disminuirá también la base del impuesto y, en consecuencia, los propios costos de producción. Por ende, los impuestos ecológicos en estricto sentido son aquellos que incluyen en la configuración de su base el deber público de protección ambiental, velando con ello por el acceso y goce a que tienen derecho todos los ciudadanos (no sólo quienes realicen procesos productivos contaminantes) respecto de los bienes públicos am-



bientales, lo que se traduce en el acceso a un medio ambiente sano. En consecuencia, tales tributos no tienen fines meramente recaudatorios, porque el impacto positivo en el cuidado del medio ambiente está inserto en el propio diseño de la base y, mientras más eficaz sea el tributo, menos se recaudará, hasta que se llegue a la neutralidad fiscal (que el impuesto no genere mayores cargas económicas porque ya no existan efectos ecológicos negativos externos que gravar o que sean tan reducidos que resulte más gravoso para la administración tributaria respectiva su recaudación).

## 2a./J. 53/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.



Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 53/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

### **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU DISEÑO DE CÁLCULO INCLUYE UN DEBER PÚBLICO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, QUE LOS DISTINGUE DE OTRAS CONTRIBUCIONES CON FINES AMBIENTALES EXTRAFISCALES.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que los tributos que se imponen son meramente recaudatorios.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los impuestos ecológicos o costo eficientes previstos en las disposiciones reclamadas, el cuidado del medio ambiente está inmerso en su propia mecánica de cálculo y no como una finalidad extrafiscal o añadida a la gravación de otra fuente de riqueza.

Justificación: La base de los impuestos ecológicos se encuentra íntimamente relacionada con la emisión de sustancias, la extracción de materiales o con cualquiera que sea el elemento o circunstancia que genere o sea susceptible de ocasionar un impacto ecológico negativo, lo cual, además de pretender el reconocimiento de los costos originados por las externalidades negativas, busca generar un incentivo para mejorar los procesos productivos contaminantes. Lo anterior, en virtud de que en la medida en que los productores inviertan en el desarrollo de tecnología que reduzca, minimice o incluso elimine los impactos que ocasionan en el medio ambiente, disminuirá también la base del impuesto y, en consecuencia, los



propios costos de producción. Por ende, la doctrina económica y tributaria ha denominado como impuestos ecológicos en estricto sentido a aquellos que incluyen en la configuración de su base el deber público de protección ambiental, los cuales pueden distinguirse de otras contribuciones ambientales en general (como los derechos o las sobre cuotas) ya que no incorporan las finalidades ambientales en forma "extra" a la gravación de una manifestación de riqueza que nada tiene que ver con la protección al equilibrio ecológico, es decir, su naturaleza ambiental no se fija sólo a través de una intención añadida al fin recaudatorio. Tampoco tienen fines disuasorios en el consumo de un producto o servicio (como sucede con las sobre tasas que se emplean, por ejemplo, en los impuestos especiales sobre combustibles fósiles o sobre fertilizantes) sino que buscan que la base del tributo motive que el productor invierta en el desarrollo de tecnología que reduzca la degradación de bienes ambientales y, con ello, disminuyan los costos de producción.

## **2a./J. 54/2020 (10a.)**

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.



Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 54/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU ORIGEN.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor al considerar, entre otras cuestiones, que transgreden los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, ya que no constituyen impuestos propiamente dichos ni resultan ser proporcionales y equitativos; también por no cumplir con el principio de legalidad, ni los recursos que se recauden por ellos se destinan al gasto público; que los aludidos preceptos violan la esfera competencial de la Federación y faltan al proceso legislativo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el origen de los impuestos ecológicos o costo eficientes, en estricto sentido.

Justificación: Al desarrollarse las teorías sobre los factores de la producción no se tomó en consideración el valor de la naturaleza y de sus bienes, razón por la cual sólo se estimó al trabajo y al capital como integrantes de esos factores. Sin embargo, con el enorme crecimiento que tuvo lugar con



posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, los bienes y servicios ambientales adquirieron un valor económico dada su creciente escasez y la necesidad constante que de ellos se tiene. Así, desde una perspectiva económica, el medio ambiente o los bienes ambientales tienen la característica de constituir bienes públicos, por lo que la utilización de éstos por parte de un individuo no reduce, en principio, la posibilidad de su uso para los demás. Ahora, corresponde al Estado velar por la adecuada provisión de los bienes ambientales, es decir, vigilar que su uso o consumo por determinados agentes o individuos, no impida injustificadamente la posibilidad de acceder a ellos para otros usuarios potenciales o para los demás integrantes de la sociedad. En ese orden de ideas, puede caracterizarse la degradación de los bienes ambientales como una falla de mercado, en la cual la actividad realizada por un agente económico reduce las posibilidades de consumo por parte de otros sujetos o individuos, sin reconocimiento ni compensación para las demás personas de la sociedad, a lo que se le denomina como un efecto o "externalidad negativa". De tal forma, la contaminación es un efecto externo negativo o no deseado de mercado, pues los costos de su reparación se trasladan injustificadamente a la colectividad, que se ve forzada a soportar sus consecuencias, no sólo consistentes en la degradación de los bienes ambientales, sino también en la incidencia económica de esos "costos ambientales", dado que el productor no incorpora a sus erogaciones tales costos (pero sí recibe los beneficios o utilidades de sus procesos productivos) siendo la sociedad, a través del gasto público, quien se ve obligada a solventar los costos de reparación. Como una propuesta de mecanismo de corrección del fallo de mercado descrito surgieron los denominados impuestos pigouvianos, que requerían de una gran cantidad de información, con un alto grado de precisión, lo cual generaba grandes dificultades de implementación, al intentar determinar un "óptimo social de emisiones contaminantes". Por ello, se prefirió un esquema conocido como de impuestos "costo eficientes", en los cuales no se requiere de datos tan abundantes ni precisos, sino sólo de los montos del reconocimiento o internalización (razonable o eficiente) dentro de los procesos productivos del agente contaminador, de los costos de reparar o paliar el efecto negativo de contaminar, los que, a su vez, equivalen al monto del impuesto ambiental o ecológico, con la intención de constituir un incentivo para que tales procesos contaminen menos, ya que con ello evidentemente se reducirán tanto el tributo como los costos de producción.

2a./J. 51/2020 (10a.)



Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 51/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**AUTORIZACIÓN PARA OPERAR COMO UNIDAD DE VERIFICACIÓN. LA DETERMINACIÓN DE LA CANCELACIÓN EMITIDA POR LA ENTIDAD MEXICANA DE ACREDITACIÓN, ASOCIACIÓN CIVIL, DEBE COMBATIRSE MEDIANTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 52/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÉPTIMO DEL TERCER CIRCUITO, SEGUNDO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y DÉCIMO SEGUNDO DEL PRIMER CIRCUITO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 10 DE JUNIO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de



dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año y vigente a partir del veintidós siguiente en virtud de que se trata de un asunto de naturaleza administrativa, en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—Previamente al análisis relativo a si es o no existente la contradicción de tesis que se denuncia, es indispensable aclarar que si bien los agravios del recurso de queja 1/2016 del índice del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, no fueron remitidos, lo cierto es que la resolución que recayó a dicho medio de impugnación que contiene el detalle del escrito de mérito, se consultó en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) y para esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye un hecho notorio, en términos de la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), que cobra aplicación por identidad de razones, cuyos datos de localización, rubro y texto son:

"Época: Décima Época

"Registro: 2017123

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 55, Tomo I, junio de 2018

"Materia: común

"Tesis: P./J. 16/2018 (10a.)

"Página: 10

"HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro



lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente."

Por ese motivo, la falta de remisión en versión impresa del referido escrito de agravios no impide la resolución del presente asunto.

Asimismo, de la información contenida en el módulo de informes de este Alto Tribunal y/o del SISE, concretamente a través del acuerdo correspondiente que se invoca como hecho notorio, se corrobora que la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el amparo directo 555/2016, ha causado ejecutoria, ya que no se interpuso recurso de revisión en su contra, lo que se corrobora con el acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, dictado por dicho órgano colegiado, en el cual señaló que al haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, la resolución de dos de febrero del mismo año había causado ejecu-



toria, razón por la cual, la falta del informe respectivo no es obstáculo para resolver, siendo aplicable por analogía, el mismo criterio jurisprudencial transcrito.

TERCERO.—El oficio de denuncia proviene de parte legítima, ya que lo signó el autorizado de la parte quejosa en el recurso de revisión 314/2019 del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano colegiado que participa de la denuncia, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que establece que podrán denunciar la contradicción de tesis sustentada 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, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.**

Apoya esta consideración, por identidad de razones, el criterio siguiente:

"Época: Novena Época

"Registro: 168488

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVIII, noviembre de 2008

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 152/2008

"Página: 227

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA.—El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro



órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa pues, entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros."

CUARTO.—Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es preciso conocer los antecedentes de los criterios emitidos por los órganos colegiados, a saber:

**Séptimo Tribunal Colegiado en**  
**Materia Administrativa del Tercer Circuito**  
(Amparo en revisión 314/2019)

– Se promovió juicio de amparo indirecto reclamando de la directora ejecutiva de la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil y de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía, la resolución por la cual se canceló parcialmente la acreditación como unidad de verificación en materia de gas L.P. al quejoso, y la resolución por la que se emite opinión sobre el proceso de cancelación de acreditación, respectivamente.

– El Juez de Distrito decretó el sobreseimiento en el juicio destacando que la relación entre las partes derivaba de un acuerdo de voluntades sustentado en un contrato civil, de tal manera que no eran actos susceptibles de combatirse a través de la acción constitucional, al no ser equiparables a los que emiten las autoridades por carecer de las características propias de éstos y tratarse de actos provenientes de particulares que actúan en forma convencional y en sí como entes privados derivados de una relación civil. Además destacó que esa determinación, al no ser definitiva, podía ser impugnada a través del proce-



dimiento contencioso seguido ante los tribunales del fuero común de la Ciudad de México, pues así se estipulaba en la cláusula décima primera, fracción 11.4, del contrato de prestación de servicios de acreditación de unidades de verificación.

– Contra esa decisión el quejoso interpuso recurso de revisión y la asociación civil señalada como responsable, revisión adhesiva.

– El Tribunal Colegiado de Circuito dejó firme, por falta de agravio, el sobreseimiento decretado contra actos atribuidos a la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía, y por otro lado, confirmó la sentencia recurrida, aunque por distintos motivos, destacando, respecto al tema relativo a si las entidades de acreditación pueden emitir actos equivalentes a los de autoridad, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 3402/2018, se pronunció en cuanto a la naturaleza jurídica de aquéllas, y para ello se basó en diversa ejecutoria dictada por la misma Segunda Sala en la revisión 391/2004, lo que motivó la tesis 2a. VIII/2005, que señala: "METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. LA ENTIDAD DE ACREDITACIÓN Y EL COMITÉ DE EVALUACIÓN ACTÚAN COMO AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CUANDO AQUÉLLA EMITE LA ACREDITACIÓN Y ÉSTE EL DICTAMEN DE EVALUACIÓN CORRESPONDIENTE.—El objeto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación, según su artículo 2o., fracción II, inciso d), consiste en 'Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas.', lo que se corrobora con la integración de los comités de evaluación que constituyen órganos de apoyo para la acreditación y, en su caso, autorización por parte de las dependencias competentes para la operación de la unidad de verificación que evalúa el grado de cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o normas mexicanas, pues aquéllos se integran por técnicos calificados, representantes de los productores, consumidores, prestadores y usuarios del servicio, así como por el personal técnico de las entidades de acreditación y de las dependencias competentes, en términos del artículo 69 de la ley citada. Ahora bien, por medio de tal acreditación la entidad correspondiente confirma el dictamen del comité de evaluación en el sentido de que el solicitante es apto técnicamente para la evaluación de la conformidad, lo que incide en la aprobación para operar como unidad de



verificación, y aun cuando tales actos son emitidos por particulares, éstos actúan como auxiliares de la administración pública, pues una vez que la unidad de verificación es acreditada por la entidad respectiva, son las dependencias competentes de la administración pública las que emiten la aprobación para su operación, en términos de los artículos 38, fracción VI, 70 y 84 de la ley federal mencionada, lo que confirma la concurrencia del sector público y privado en la autorización del funcionamiento de las unidades de verificación, y que la intervención de los particulares es como terceros auxiliares de la administración pública."

– En ese sentido, el órgano colegiado enfatizó que la Segunda Sala ya había resuelto que la expedición de acreditaciones y su correspondiente cancelación por parte de las entidades de acreditación, son facultades que si bien son realizadas por particulares en su función de auxiliares del Estado, se despliegan únicamente en relación con otros entes auxiliares de la autoridad, por lo que no podría considerarse en estricto sentido que la cancelación de la acreditación sea una sanción que pueda imponerse a cualquier particular, en los términos que refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución, sino que constituye una sanción que puede imponer un ente auxiliar del Estado, a otro ente auxiliar de la propia autoridad; por tanto, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que al actuar en funciones de auxiliares del Estado, las entidades de acreditación despliegan actos de autoridad; luego, el actuar por parte de la "Entidad Mexicana de Acreditación", Asociación Civil, al emitir la resolución contenida en el oficio DEE528/20180911, expediente 18UV1630, de once de septiembre de dos mil dieciocho, a través del cual, canceló parcialmente la acreditación a Francisco Javier Rebolledo Jiménez, como unidad de verificación en materia de Gas L.P., sí tenía la naturaleza de ser de autoridad; de ahí que la decisión del juzgador de amparo se encontrara desapegada a derecho, pues ya se había fijado una postura que indefectiblemente incidió en la esfera jurídica del quejoso, al haber suprimido un derecho previamente reconocido en favor del particular, producto del procedimiento seguido en su contra; razón por la cual el agravio analizado resultaba fundado; sin embargo, el Tribunal Colegiado destacó que pese a esa decisión, se actualizaba una causa de improcedencia diversa a la invocada por el Juez de Distrito, específicamente la contenida en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, invocada por la persona moral denominada "Entidad Mexicana de Acreditación", Asociación



Civil, al rendir su informe justificado, porque en contra del acto que se le atribuyó procedía el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que conducía a confirmar el sobreseimiento decretado por el juzgador.

– Se aclaró que conforme lo establecido en el numeral 121 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas o de organismos descentralizados que se rigieran por ese ordenamiento, entre los que se encuentra la "Entidad Mexicana de Acreditación", Asociación Civil, como auxiliar de la administración pública –esto de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2, fracción II, inciso d), de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, tal como lo definió la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 3402/2018–, que pusieran fin al procedimiento administrativo, podían de manera optativa ser impugnados a través del recurso de revisión en sede administrativa previsto por el artículo 83 de la legislación en comento; que respecto a la optatividad del recurso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había emitido una jurisprudencia al resolver la contradicción de tesis 69/2008-SS, cuyo rubro es: "RECURSO DE REVISIÓN. NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; sin embargo, el órgano colegiado manifestó que en la especie no era correcto estimar que de no agotar dicho medio de defensa existiera la posibilidad de acudir inmediatamente al juicio constitucional, porque en contra del oficio reclamado, previo a la promoción del amparo indirecto, procedía el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del numeral 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que del análisis sistemático de este numeral, en relación con el artículo 2 de la misma ley, era evidente la competencia del tribunal en cuestión para conocer de los asuntos en donde se reclamaran determinaciones dictadas por autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolvieran un expediente, constituyendo una resolución definitiva para los efectos del juicio contencioso administrativo federal; y, en el caso, el contenido del oficio combatido (cancelación parcial de la acreditación como unidad de verificación en materia de Gas L.P.) tenía la naturaleza de un acto administrativo, en términos del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otros, por-



que fue expedido por órgano auxiliar de la administración pública federal, esto es, de la Secretaría de Economía –de acuerdo al artículo 2, fracción II, inciso d), de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, decisión que obedecía a lo definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 3402/2018; aunado a que su objeto fue determinado y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, cumplió con la finalidad de interés público regulado por la norma jurídica, se hizo constar por escrito con la firma autógrafa de la autoridad, y ese acto dio por terminado el procedimiento administrativo seguido en contra del quejoso Francisco Javier Rebolledo Jiménez; por ende, si el referido numeral 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente en dos mil dieciocho, (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa) refiere que el citado tribunal debe conocer de los juicios que se promuevan contra determinaciones que dicten las autoridades administrativas con apoyo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que concluyan un procedimiento administrativo; indudablemente el acto reclamado constituía una determinación ubicada en la hipótesis de competencia ahí prevista para los efectos del juicio contencioso administrativo federal; por tanto, antes del ejercicio de la acción de amparo, la parte quejosa estaba obligada a promoverlo, en cumplimiento al principio de definitividad, máxime que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo actualmente y de manera opuesta a como se estableció en la jurisprudencia 2a./J. 109/2008 que interpretó la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo anterior a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de dos mil diez, prevé la suspensión de los actos impugnados sin establecer mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo, ni plazo mayor que el que contempla para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la ley de la materia, tal como también lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 130/2013 (10a.), de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010) NO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LA ABROGADA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO."



**Segundo Tribunal Colegiado en**  
**Materia Administrativa del Segundo Circuito**  
(Amparo directo 555/2016)

– Janette Altair de Nova Hernández, en representación de **Operadora Integral IMC** promovió juicio de nulidad reclamando: 1) la Cancelación de la acreditación de la UVIM 092, respecto de la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SCFI- 1994, en materia de instrumentos de medición de fecha diecisiete de diciembre de dos mil quince; y, 2) la resolución de la apelación contenida en el oficio número 02U/16 de fecha diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, por la que se confirma la cancelación de la acreditación de la UVIM 092, ambas resoluciones emitidas por la directora ejecutiva de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C.

– La Magistrada instructora de la Primera Sala Regional Norte-Este del Estado de México del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en Tlalnepantla de Baz, Estado de México, desechó por improcedente la demanda de nulidad considerando que no constituía una resolución definitiva impugnabile de la que debiera conocer ese órgano jurisdiccional, ya que no se ubicaba en alguna de las hipótesis normativas contempladas en el artículo 14 de la ley orgánica del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

– Contra esa determinación se interpuso recurso de reclamación, y el uno de julio de dos mil dieciséis, la Primera Sala Regional Norte-Este del Estado de México del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo declaró infundado, sobre la base de que contra los actos que se reclamaron en el juicio de nulidad procedía la apelación; este medio de impugnación se hizo valer, fue desechado por improcedente confirmando la cancelación de la acreditación y determinando que podía recurrirse ante los tribunales del fuero común, razón por la cual no podía considerarse como una resolución definitiva que pudiera impugnarse mediante el juicio contencioso administrativo, pues tal como se resolvió, el fallo debió ser combatido ante los tribunales ordinarios del fuero común, máxime que los oficios impugnados se emitieron por un organismo que no tiene el carácter de autoridad, pues se trata de una asociación civil.



– Inconforme con esa determinación, la parte actora promovió juicio de amparo directo.

– El Tribunal Colegiado de Circuito confirmó la resolución reclamada, pues señaló que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 79/2002-SS, sostuvo que la acción contenciosa administrativa no es una potestad procesal contra todo acto de la administración pública y emitió la tesis 2a. X/2003, que señala: "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.—La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, 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."



– Si bien los razonamientos que ahí se contienen fueron a partir de la interpretación del artículo 11 de la abrogada ley orgánica del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es aplicable al caso, porque el diverso numeral 14 de la ley orgánica de ese tribunal, en el que la Sala responsable apoyó la determinación que se reclama, es de contenido similar, por lo que el criterio debe seguir rigiendo, pues aun cuando la acreditación de los organismos de evaluación hayan estado a cargo del Gobierno Federal a través de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía; y, que mediante autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicada el quince de enero de mil novecientos noventa y nueve, en el Diario Oficial de la Federación, la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, haya comenzado a operar como el primer órgano acreditador en México y, en su caso, dependa de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía, no le da a dicha entidad el carácter de autoridad, ya que la cancelación de acreditación impugnada tuvo su origen en lo pactado en el contrato de prestación de servicios de acreditación celebrado por la peticionaria de amparo con la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, el catorce de noviembre de dos mil catorce; contrato que sitúa a la quejosa en una relación de igualdad con la mencionada entidad mexicana. En ese sentido, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró ajustado a derecho lo determinado por la Sala del conocimiento en el sentido que en el caso concreto se está en presencia de un conflicto entre particulares y no ante un acto de autoridad del cual pueda conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

– Además, el órgano colegiado señaló que si lo que pretendía la peticionaria de amparo era evidenciar que la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, sí depende de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía; en nada le beneficiaría, pues no implicaba que el juicio de nulidad fuera procedente contra actos de una asociación civil, dado que dicho supuesto no estaba previsto en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), como en forma correcta lo había considerado la Sala responsable, menos aún en su fracción XI, pues en la misma sólo se establecía la procedencia del juicio contencioso contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos emitidos por las autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolvieran un expediente, en tér-



minos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hipótesis que no se actualizaban en el caso particular.

– Por esas razones, se destacó que la peticionaria de amparo no lograba poner de manifiesto la ilegalidad de lo sustentado por la Sala responsable en cuanto a que ese tribunal federal no podía conocer de resoluciones que emitiesen las asociaciones civiles, dado que dicho supuesto no se encontraba previsto en el artículo 14 de la ley orgánica citada, sin que fuera óbice además lo argumentado en el sentido que la Sala responsable no analizó a detalle el único agravio que formuló en el recurso de reclamación, toda vez que en el mismo hizo valer que el acto impugnado se rige por la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por lo que sí era procedente el juicio contencioso, ya que la aplicación de esta última correspondía al Ejecutivo Federal a través de la dependencia de la administración pública federal, que en el caso, era la Dirección de Normas de la Secretaría de Economía, quien a su vez delega facultades a la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil; pues a criterio del Tribunal de Circuito, el hecho de que el acto que la quejosa pretendía impugnar en la vía contenciosa se sustentara en las citadas legislaciones federales, no hacía procedente el juicio de nulidad, sino que éste debía ubicarse en alguno de los supuestos que el legislador previó como de procedencia del juicio administrativo en la fracción XI del numeral 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado**  
**en Materia Administrativa del Primer Circuito**

(Recurso de queja 1/2016)

– Alfonso Espitia Cabrera, en su carácter de representante legal de Proyectos y Servicios Ambientales y Seguridad Industrial, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió juicio de amparo indirecto reclamando del director ejecutivo de la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, el oficio de siete de octubre de dos mil quince, por el cual se canceló la acreditación de la quejosa para operar como unidad de verificación.

– Entre otros requerimientos, el Juez de Distrito solicitó a la quejosa que manifestara bajo protesta de decir verdad, si había promovido algún medio



ordinario de defensa en contra del acto reclamado y pese al desahogo de la prevención, determinó desechar de plano la demanda con fundamento en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, sobre la base de que el acto debió impugnarse a través del juicio contencioso administrativo previsto en el artículo 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

– Contra esa decisión la quejosa interpuso recurso de queja.

– El Tribunal Colegiado de Circuito revocó el acuerdo recurrido y ordenó admitir la demanda de amparo sobre la base de que la directora de la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, no podía considerarse como una autoridad dentro de la administración pública federal centralizada, puesto que se le había concedido autorización para operar como entidad nacional de acreditación, ya que el secretario de Comercio y Fomento Industrial emitió autorización a la asociación civil para operar como entidad de acreditación (en su carácter de particular) en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Así, Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil (EMA), en su carácter de particular, canceló a la quejosa la acreditación como unidad de verificación en materia de auditoría ambiental, sin que proceda impugnar dicho oficio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), en razón de que, al ser un particular actuando en su carácter de autoridad, sus actos no pueden ser combatidos a través del juicio de nulidad, dado que en términos de los artículos 2o., de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), el juicio de nulidad sólo procede contra resoluciones definitivas emitidas por autoridades de la administración pública federal, autoridades fiscales federales y organismos autónomos, sin que en el caso se actualice dicha hipótesis en relación con la asociación civil de que se trata, de ese modo, actúa mediante autorización para operar como entidad de acreditación, por lo que al no ser autoridad de la administración pública federal, el juicio de nulidad no procede en contra del acto reclamado.

– Si la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, realiza gestiones con características de imperio dado que puede suspender total o parcial-



mente o incluso cancelar las acreditaciones otorgadas, eso la convierte en una autoridad para los efectos del juicio de amparo, porque en el caso, la resolución reclamada en el juicio de amparo se emitió por una asociación civil que tiene entre sus funciones, suspender total o parcialmente, o cancelar las acreditaciones otorgadas que contemplen reglas que permitan a las personas acreditadas la posibilidad de defender sus derechos, y esa característica de autoridad que se la otorga la propia normatividad, no hace procedente el juicio de nulidad en su contra, dado que en el caso como su nombre lo indica es una asociación civil, por lo cual sus actos no pueden ser juzgados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), como incorrectamente lo aseveró el a quo, en tanto que no es autoridad de la administración pública federal, sino una asociación civil con características de autoridad para efectos del juicio de amparo, de ahí que en este asunto no se está en el supuesto de la causa de improcedencia invocada por el Juez del conocimiento.

QUINTO.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista la 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 P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 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."



Atento a las decisiones de los órganos colegiados de que se trata, se advierte que existe la contradicción de tesis, porque partiendo de la misma problemática, emitieron criterios discrepantes.

En efecto, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** consideró que el actuar por parte de la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, al emitir la resolución a través del cual canceló parcialmente la acreditación al quejoso, como unidad de verificación en materia de gas L.P., sí tiene la naturaleza de ser un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pero previamente a su promoción, debe agotarse el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento al principio de definitividad.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** determinó que contra el acto emitido por la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, consistente en una cancelación para que la parte promovente funcione como unidad de verificación, no procede el juicio contencioso administrativo, porque de conformidad con la fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), el juicio administrativo ante el referido tribunal procede contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos emitidos por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, y el acto referido no encuadra en alguno de dichos supuestos, porque no es emitido por un autoridad administrativa formal, sino por un particular.

Finalmente, el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** sostuvo que la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, realiza gestiones con características de imperio al suspender total o parcialmente o incluso cancelar las acreditaciones otorgadas para operar como unidades de verificación, lo que la convierte en una autoridad para los efectos del juicio de amparo; sin embargo, esa particularidad no torna procedente el juicio de nulidad en su contra, pues al ser una asociación civil, sus actos no pueden ser juzgados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en tanto que no es autoridad de la administración pública federal, sino una asociación civil con características de autoridad para efectos del juicio de amparo.



Como puede apreciarse, mientras los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito determinaron que el acto reclamado a la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, consistente en suspender total o parcialmente una acreditación para operar como unidad de verificación no es impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo y además agregar el órgano colegiado señalado en segundo término, que sí debe considerarse como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo; el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito coincidió con este último en el sentido de que el referido acto sí proviene de autoridad para los efectos del juicio de amparo, pero destacó que previo a su promoción, en acatamiento al principio de definitividad debe promoverse juicio contencioso administrativo en su contra.

Esas precisiones revelan la existencia de la contradicción de tesis denunciada cuyo tema a dilucidar únicamente consiste en **determinar si previamente a la promoción del juicio de amparo contra el acto de la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, por el que se suspende parcial o totalmente una acreditación para funcionar como unidad de verificación, debe promoverse juicio contencioso administrativo, o bien, si este último resulta improcedente**, pues lo tocante a que dicho acto proviene de autoridad para efectos del juicio de garantías, no fue tema que haya generado discrepancia de criterios, porque uno de los tribunales ni siquiera se pronunció al respecto (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito) y los otros dos fueron coincidentes en el sentido destacado, aunado a que sobre el particular, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito no emitió un pronunciamiento propio, sólo se limitó a citar en forma reiterada, lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 391/2004 y el amparo directo en revisión 3402/2018, en cuyas ejecutorias se analizó la naturaleza de las entidades de acreditación y se resolvió que los actos que emiten la entidad de acreditación y el comité de evaluación correspondiente están sujetos a control constitucional en la medida en que inciden en la esfera de los particulares, dando origen, en el primero de esos asuntos, a la tesis aislada 2a. VIII/2005, de rubro: "METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. LA ENTIDAD DE ACREDITACIÓN Y EL COMITÉ DE EVALUACIÓN ACTÚAN COMO AUXILIARES DE LA ADMINIS-



TRACIÓN PÚBLICA CUANDO AQUÉLLA EMITE LA ACREDITACIÓN Y ÉSTE EL DICTAMEN DE EVALUACIÓN CORRESPONDIENTE.", reproducida en párrafos precedentes.

Por consiguiente, si no existió discrepancia en lo referente a que para efectos del juicio de amparo se considera autoridad a la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, cuando emite actos como son la suspensión temporal o total de una acreditación para que operar como unidad de verificación; luego, como se había señalado, el tópico a analizar en la presente contradicción de tesis sólo comprende lo relativo a si en su contra, en cumplimiento al principio de definitividad, debe o no promoverse juicio contencioso administrativo.

No representa obstáculo que los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito hayan sustentado su fallo en lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa) y, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito haya invocado, entre otros, el numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues lo cierto es que en relación con las hipótesis que se analizaron, esas disposiciones establecen los mismos supuestos, como puede corroborarse enseguida:

<b>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</b>	<b>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</b>
<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>"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autóno-</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>"I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;</p> <p>"II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autóno-</p>



mos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

"III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

"V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de

mos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

"IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán



Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

"VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

"VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal;

"VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

"IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

"X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

"VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

"IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

"X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;



"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;

"XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

"XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

"XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

"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;

"XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

"XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

"XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

"XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como



"XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

"XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

"Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

"El tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

"El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia."

contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

"XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

"XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

"XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del tribunal.

"Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

"El tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."



Sobre esas premisas, resulta incuestionable que sí es posible analizar la problemática que se presenta y emitir un criterio general.

SEXTO.—Como punto de partida es indispensable tener presente que la Segunda Sala, al analizar la naturaleza de los actos emitidos por la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, al resolver el amparo directo en revisión 3402/2018 y el amparo en revisión 391/2004, consideró lo siguiente:

- Tanto la doctrina como la legislación positiva mexicana aceptan la posibilidad de que los particulares funjan como auxiliares de la administración pública.

- Las entidades de acreditación, si bien son particulares, actúan como auxiliares de la administración pública, propiciando que el desarrollo de las actividades de normalización sean creativas y dinámicas, esto es, se reconoce la importancia de la colaboración responsable de la sociedad (a través de las entidades de acreditación) no sólo en la elaboración de las normas oficiales mexicanas sino también en la certificación y verificación que facilitan al Ejecutivo Federal la comprobación del cumplimiento de aquellas normas expedidas por los organismos nacionales de normalización, lo cual permite una mayor transparencia a la función pública y reduce la posibilidad de conductas irregulares en los servidores públicos al mismo que genera mayor seguridad jurídica a los particulares en las actividades que realizan.

- Tanto la acreditación en sí misma como la determinación de su vigencia son actos que inciden en la esfera jurídica de particulares (organismos de certificación, quienes a su vez también desempeñan funciones de auxiliares de la autoridad), pues con base en ellos es creado un derecho a favor de éstos, cuya eficacia depende de la decisión de la entidad de acreditación, es decir, por medio del acto de acreditación la entidad correspondiente confirma el dictamen del comité de evaluación en el sentido de que el acreditante es apto técnicamente para efectuar la evaluación de la conformidad, acto que incide también en la aprobación para operar como unidad de verificación emitida por la autoridad correspondiente, ya que ésta depende de la acreditación anterior. Por ende, tales actos sí se encuentran sujetos a control constitucional.



Con base en ello, si se reclama una resolución dictada por un auxiliar de la administración pública que se considera como una autoridad de hecho; y, el acto que está desplegando es de naturaleza administrativa, debe atenderse a este último para determinar la procedencia del juicio contencioso, porque acorde con lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la competencia para que dicho tribunal conozca de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, depende del carácter del acto que se está desplegando.

Ahora bien, el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior; ..."



Como puede advertirse, si procede recurso, juicio o medio de defensa que pueda modificar, revocar o nulificar un acto de autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y pueden suspenderse sus efectos sin exigir mayores requisitos que la Ley de Amparo; el juicio de garantías resulta improcedente.

Partiendo de esa premisa, si la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (*antes artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*) establece que el tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y, en su fracción VIII (*antes artículo 14, fracción VII*) dispone que el juicio contencioso procede contra las determinaciones que se originen por servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal; luego, no hay duda de que el acto relativo a la cancelación para operar como unidad de verificación, llevada a cabo por la Entidad Mexicana de Acreditación, que actúa como auxiliar de la administración pública, debe ser combatido a través del juicio de nulidad, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad a que alude el citado artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

En efecto, acorde con los supuestos referidos, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe conocer de los juicios que se promuevan en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual prevé:

"Artículo 1o. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta ley.

"Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución



recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

"Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso."

"Artículo 2o. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

"Las autoridades de la administración pública federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley."

En esas condiciones, una cancelación parcial o total de la acreditación como unidad de verificación, al tener la naturaleza de acto administrativo; ser emitido por un auxiliar de la administración pública federal, y ser el resultado de un procedimiento administrativo, obliga a que previo a la promoción del juicio de garantías sea combatido mediante el juicio contencioso, pues de conformidad con lo previsto en los artículos 61, fracción XX, de la Ley de Amparo; 3, fracciones VIII y XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y numeral 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se trata de un acto desplegado por una autoridad administrativa de hecho, cuya competencia recae en el referido tribunal, en cumplimiento al principio de definitividad.

Además, debe tenerse presente que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya determinó que el plazo para otorgar la suspen-



sión conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es equivalente al previsto en la Ley de Amparo, al emitir la siguiente jurisprudencia:

"Época: Décima Época

"Registro: 2008807

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 17, Tomo I, abril de 2015

"Materias: administrativa y común

"Tesis: 2a./J. 19/2015 (10a.)

"Página: 783

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean, se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los mismos alcances de la ley reglamentaria, '... y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional'. En consonancia con lo anterior, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando proceda algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual los actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva, '... ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional ...'. Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de



Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: 1) los alcances; 2) los requisitos; y, 3) los plazos; son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla, y por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares. Por su parte, el artículo 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que 'El Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud'; lo cual significa que el tiempo que tome al Magistrado Instructor para proveer sobre la suspensión, no es un requisito para otorgar esta medida cautelar, en tanto que ni siquiera es una fatiga procesal que deba cumplir el demandante, sino más bien, una obligación impuesta al tribunal para brindar eficaz y oportunamente sus servicios. Consecuentemente, si a partir de la presentación de la demanda de nulidad, hay la posibilidad de que de inmediato se ordene la paralización de los actos enjuiciados, no hay motivo para afirmar que la legislación rectora de la jurisdicción contenciosa administrativa federal prevea mayores plazos que los de la Ley de Amparo para dictar el mandato suspensivo, toda vez que si bien de acuerdo con el artículo 112 de este ordenamiento, el Juez de Distrito debe proveer sobre la admisión de la demanda dentro del plazo de veinticuatro horas, la única diferencia entre uno y otro ordenamiento es que, para el amparo, el plazo para proveer sobre la suspensión se expresó en horas (24) y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se determinó en días (al día hábil siguiente); pero en ambos casos con un sentido temporal prácticamente equivalente, porque conforme los dos ordenamientos lo que se procuró fue que entre la presentación de la demanda y el acuerdo que la admita, y en su caso provea sobre la suspensión, solamente transcurra un día como límite, y si bien conforme a este examen comparativo, en algunos casos, el Magistrado instructor podría demorar su dictado con unas horas más de diferencia, debe tenerse en cuenta que el propósito del mandato constitucional es que se actúe con una celeridad semejante a la que exige la Ley de Amparo, mas no que el texto de ésta se repita en todos los demás ordenamientos, pues aun dentro



del juicio constitucional se producen situaciones que demoran excepcionalmente la respuesta de la petición de suspender el acto reclamado."

En esa tesitura, de no existir una excepción al principio de definitividad, el acto consistente en la cancelación parcial o total de una acreditación para funcionar como unidad de verificación, debe combatirse mediante el juicio contencioso administrativo federal, previo a la promoción del juicio de amparo.

En mérito de lo expuesto debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

AUTORIZACIÓN PARA OPERAR COMO UNIDAD DE VERIFICACIÓN. LA DETERMINACIÓN DE LA CANCELACIÓN EMITIDA POR LA ENTIDAD MEXICANA DE ACREDITACIÓN, ASOCIACIÓN CIVIL, DEBE COMBATIRSE MEDIANTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes al conocer de los diversos recursos de revisión y queja, así como de un juicio de amparo directo, analizaron si la cancelación temporal para que los quejosos operen como unidades de verificación (en diversos ámbitos) emitida por la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, debe impugnarse o no mediante el juicio contencioso administrativo, previo a la promoción del juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el acto relativo a la cancelación para operar como unidad de verificación, llevada a cabo por la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., que actúa como auxiliar de la administración pública, debe ser combatido a través del juicio de nulidad, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad a que alude el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

Justificación: Si se tiene presente que una cancelación parcial o total de la acreditación como unidad de verificación, tiene la naturaleza de acto administrativo, es emitido por un auxiliar de la administración pública federal y es el resultado de un procedimiento administrativo, obliga a que previo a la promoción del juicio de amparo sea combatido mediante el juicio contencioso, porque



la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (antes artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) establece que el tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y, en su fracción VIII (antes artículo 14, fracción VII) dispone que el juicio contencioso procede contra las determinaciones que se originen por servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encuentra redactado en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia sustentada en esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato 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*; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, 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 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AUTORIZACIÓN PARA OPERAR COMO UNIDAD DE VERIFICACIÓN. LA DETERMINACIÓN DE LA CANCELACIÓN EMITIDA POR LA ENTIDAD MEXICANA DE ACREDITACIÓN, ASOCIACIÓN CIVIL, DEBE COMBATIRSE MEDIANTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes al conocer de los diversos recursos de revisión y queja, así como de un juicio de amparo directo, analizaron si la cancelación temporal para que los quejosos operen como unidades de verificación (en diversos ámbitos) emitida por la Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, debe impugnarse o no mediante el juicio contencioso administrativo, previo a la promoción del juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el acto relativo a la cancelación para operar como unidad de verificación, llevada a cabo por la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., que actúa como auxiliar de la administración pública, debe ser combatido a través del juicio de nulidad, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad a que alude el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

Justificación: Si se tiene presente que una cancelación parcial o total de la acreditación como unidad de verificación, tiene la naturaleza de acto administrativo, es emitido por un auxiliar de la administración pública federal



y es el resultado de un procedimiento administrativo, obliga a que previo a la promoción del juicio de amparo sea combatido mediante el juicio contencioso, porque la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (antes artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) establece que el tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y, en su fracción VIII (antes artículo 14, fracción VII) dispone que el juicio contencioso procede contra las determinaciones que se originen por servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal.

## 2a./J. 41/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 52/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo del Tercer Circuito, Segundo del Segundo Circuito y Décimo Segundo del Primer Circuito, todos en Materia Administrativa. 10 de junio de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 314/2019, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 555/2016, y el diverso sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 1/2016.

Tesis de jurisprudencia 41/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. SU NOTIFICACIÓN POR CONDUCTO DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 20/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO. 20 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVA DE CRITERIO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ELIZABETH MIRANDA FLORES.

### **III. Competencia y legitimación**

4. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, en materia de trabajo, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala.

5. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Décimo Octavo Circuito.

### **IV. Existencia de la contradicción**

6. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país,



pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, este Alto Tribunal ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios del Tribunal Pleno 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. REQUI-



SITOS 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>5</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde 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 circunstan-

<sup>5</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



cias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."<sup>6</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además,

<sup>6</sup> Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.



esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."<sup>7</sup>

7. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –y no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno,<sup>8</sup> es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

**a)** Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

**b)** Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

<sup>7</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

<sup>8</sup> *Cfr.* Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



8. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

9. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001, del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."<sup>9</sup> y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>10</sup> del mismo Tribunal Pleno.

10. En atención a lo anterior, a continuación, se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

<sup>9</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

<sup>10</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, Pleno, tesis P. L/94, página 35. El texto de la tesis es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



## IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

11. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

*A. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito al resolver el amparo directo 562/2019*

12. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio laboral en el que reclamó el pago de la indemnización constitucional derivada del despido injustificado del que fue objeto.

b) Al contestar la demanda, la parte patronal negó el despido, aduciendo que rescindió justificadamente la relación de trabajo y que acudió al domicilio de la actora a fin de entregarle el aviso correspondiente, pero ante la negativa de la trabajadora de firmar el aviso, promovió procedimiento paraprocesal ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje correspondiente.

c) A efecto de demostrar su excepción, la parte patronal ofreció como prueba un informe rendido por la Junta local que tramitó el expediente paraprocesal, en el que señaló la fecha en que se le solicitó que notificara el aviso de rescisión y anexó copia certificada del escrito respectivo, así como del aviso de rescisión.

d) Seguida la secuela procesal, la Junta responsable dictó laudo en el que desestimó la eficacia probatoria del informe que la parte patronal ofreció, al considerar que es ineficaz para demostrar que realizó todos los trámites necesarios para que el trabajador fuera notificado de la rescisión, pues debió justificar que dio seguimiento al procurar la admisión, trámite y que se llevó a cabo la notificación del aviso al trabajador o cuando menos que no hubo obstáculos que le fueran atribuibles por los cuáles la Junta omitió practicar la notificación.

e) Inconforme, la parte patronal promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado le concedió la protección constitucional a efecto de que la Junta responsable nuevamente analizara el despido injustificado.



13. En la parte que interesa al presente asunto, el Tribunal Colegiado consideró:

a) Asiste razón a la inconforme, al aducir que la Junta responsable debió tener en cuenta que no le es imputable a la parte patronal que la diversa Junta laboral omitiera notificar a la actora del aviso de rescisión.

b) De conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, cuando el patrón despida al trabajador deberá darle aviso mediante escrito que deberá entregarle al momento del despido o bien, por conducto de la Junta dentro de los cinco días hábiles siguientes, en cuyo caso, deberá proporcionar el último domicilio que tenga registrado del trabajador, a fin de que la autoridad se lo notifique de forma personal.

c) Son orientadoras las consideraciones sustentadas por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 77/91, que dio origen a la jurisprudencia 4a./J. 58/92, de rubro: "AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL, OMISIÓN DE LA NOTIFICACIÓN DEL, POR PARTE DE LA JUNTA. CONSECUENCIAS."

d) En dicho criterio, se señaló que el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo (en su texto anterior a la reforma de dos mil doce), indicaba que el despido injustificado se actualiza en virtud de la falta de aviso al trabajador o a la Junta, mas no por la falta de notificación por parte de la Junta.

e) Si bien el citado criterio interpreta los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo en su texto anterior a la reforma de dos mil doce, lo cierto es que ni antes ni después de la reforma se ha establecido que es carga procesal del demandado dar seguimiento al expediente paraprocesal correspondiente, bajo pena de que no se tenga por presentado el aviso.

f) Una de las modificaciones a la reforma a los citados preceptos, consistió en eliminar el requisito para la parte patronal de justificar que el trabajador se negó a recibir el aviso de rescisión de la relación laboral como cuestión previa para poder acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje.



g) Con la reforma, no se eliminó para la parte patronal la carga de acreditar que cumplió con entregar el aviso de rescisión de la relación laboral al trabajador, ya sea personalmente en el momento del despido o por conducto de la Junta, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

h) Contrario a lo sostenido por la responsable, con la reforma de dos mil doce no se presenta como diferencia que el patrón tenga la carga probatoria de verificar que la autoridad laboral actúe en el expediente paraprocesal, pues tal carga no está impuesta.

i) El patrón sí cumplió con su carga de presentar el aviso de rescisión.

j) Consecuentemente, estimó que la responsable actuó ilegalmente al estimar que el patrón no presentó el aviso de rescisión, pues del informe de una Junta diversa a la responsable, se advierte que sí lo presentó y anexó copia del aviso de rescisión.

k) Por tanto, concedió el amparo a la parte patronal a efecto de que la Junta tenga por presentado el aviso de rescisión.

*B. Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (antes Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito), amparo directo 786/2017.*

14. Ese asunto derivó de los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio laboral en el que reclamó la reinstalación en el empleo, en virtud de un despido injustificado.

b) La empresa demandada negó el despido injustificado, aduciendo que rescindió la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón y que notificó el aviso correspondiente por conducto de la Junta laboral.

c) La empresa demandada ofreció, entre otras pruebas, el acuse de recibo relativo al escrito que presentó ante la Junta laboral, en el que solicitó se hiciera llegar a la parte trabajadora el aviso de rescisión de la relación de trabajo.



d) Seguida la secuela procesal, la Junta responsable dictó laudo en el que absolvió a la demandada de las prestaciones reclamadas.

e) Inconforme, la parte trabajadora promovió juicio de amparo.

15. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado<sup>11</sup> sostuvo que:

a. Una de las modificaciones de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, publicada el treinta de noviembre de dos mil doce, consistió en eliminar del artículo 47, el requisito que la parte patronal tenía de justificar que el trabajador se negó a recibir el aviso de rescisión de la relación laboral como requisito previo para poder acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje, a efecto de que ésta practicara la notificación del aviso.

b. El ejercicio comparativo del texto del artículo 47 antes y después de la mencionada reforma, permite concluir que no se eliminó la carga probatoria para la parte patronal de acreditar que cumplió con entregar el aviso de rescisión de la relación laboral al trabajador, ya sea personalmente en el momento del despido o por conducto de la Junta, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

c. El incumplimiento de esa obligación implica calificar al despido como injustificado.

d. Si el patrón opta por acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje a solicitar que comunique el aviso de rescisión, no lo libera de la responsabilidad de demostrar que existió el procedimiento paraprocesal, de suerte que la carga probatoria no se agota con el solo hecho de presentar el acuse de recibo ante la Junta laboral.

<sup>11</sup> Consultada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, que constituye un hecho notorio de conformidad con la jurisprudencia de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)". [Décima Época. Registro digital: 2017123. Pleno. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, materia común, tesis P./J. 16/2018 (10a.), página 10 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas»]. Ejecutoria consultada en virtud de que las copias remitidas por el Tribunal Colegiado relativas a la ejecutoria que pronunció se encuentran incompletas.



e. De la exposición de motivos se advierte que el propósito de la reforma fue replantear el mecanismo para comunicar los avisos de rescisión de la relación de trabajo, a efecto de superar la incongruencia de probar un hecho negativo, es decir, que el trabajador se negó a recibir el aviso de rescisión, mas no para liberarlo de la carga de demostrar que dio seguimiento al procedimiento paraprocesal.

f. Dicha carga no se agota con el acuse de recibo del escrito en el que solicitó a la Junta que notifique el aviso respectivo, sino que debe demostrar la existencia de constancias de que el procedimiento paraprocesal existió y que la parte patronal le dio seguimiento para procurar la admisión de su trámite y satisfizo cualquier requerimiento que la Junta le hubiese hecho al respecto, como podría ser que acreditara su personalidad o que informara sobre los domicilios que conociera del trabajador, ante la eventual falta de localización y que sí se llevó a cabo el aviso de rescisión o por lo menos que no hubo obstáculos atribuibles a la parte patronal que impidieran a la Junta practicar la notificación correspondiente.

g. Dicha obligación sólo es perceptible si la parte patronal aporta las constancias íntegras del expediente paraprocesal, por lo que no considerarlo de esa forma implicaría liberar de la corresponsabilidad que la parte patronal tiene para cumplir con el fin último que persigue la obligación de entregar el aviso de rescisión correspondiente, lo que se traduce en no dejar inaudito al trabajador sobre las causas finales por las que la parte patronal decidió privar de su fuente de ingreso a uno de sus trabajadores o por lo menos evitar que la parte patronal evite la carga de demostrar que el trabajador tiene conocimiento directo, oportuno y objetivo de las causas por las que se le privó de su medio de subsistencia.

h. El criterio que se sostiene no pugna con la jurisprudencia 4a./J. 28/92, porque en ésta se da por sentado que no hay duda de la existencia del procedimiento paraprocesal debidamente integrado, de suerte que, parte del supuesto de que lo único que motivó que el trabajador no se enterara del aviso de rescisión fue la omisión de la Junta de hacer esta notificación.

i. En el caso, para justificar que cumplió con la carga probatoria de entregar el aviso de rescisión, la parte patronal se limitó a aportar como prueba el



acuse de recibo del escrito en el que solicitó a la Junta laboral la notificación del aviso de rescisión, al que anexó el propio aviso y solicitó el perfeccionamiento de dichas pruebas a través del cotejo con el original que se encuentra agregado al expediente paraprocesal, así como la ratificación de firma respectiva.

j. Sin embargo, la demandada no ofreció como prueba el expediente paraprocesal a fin de demostrar que le dio seguimiento al procurar la admisión a trámite y que satisfizo cualquier requerimiento que hubiera hecho la Junta al respecto y que sí se llevó a cabo la notificación al trabajador o cuando menos que no hubo obstáculos que fueran atribuibles a la parte patronal, por los cuales la Junta no notificó el aviso de rescisión.

k. Por tanto, concluyó que fue ilegal que la Junta responsable hubiese establecido que la parte patronal sí cumplió con demostrar que entregó el aviso de rescisión de la relación laboral, a través del procedimiento paraprocesal promovido ante la Junta de trabajo.

l. Consecuentemente, concedió el amparo a efecto de que la Junta responsable calificara el despido como injustificado.

#### **IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos**

16. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues los tribunales contendientes utilizaron su arbitrio judicial sobre el mismo problema jurídico.

17. En principio, conviene puntualizar que ambos Tribunales Colegiados analizaron un amparo directo que derivó de un juicio laboral que inició con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce.

18. En ambos asuntos, la parte trabajadora reclamó diversas prestaciones derivadas de un despido injustificado del que adujo fue objeto, en tanto que la parte patronal se excepcionó en el sentido de que rescindió justificadamente la relación de trabajo y que notificó al trabajador del aviso respectivo por conducto de la Junta laboral.



19. En el asunto que analizó el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, la parte patronal ofreció como prueba el informe rendido por la Junta laboral que tramitó el expediente paraprocesal, en el que dicha autoridad señaló la fecha en que la parte patronal solicitó la notificación del aviso de rescisión y anexó copia del acuse respectivo y del aviso de rescisión.

20. Al dictar el laudo, la Junta laboral desestimó el valor probatorio del informe rendido por la Junta que tramitó el expediente laboral, al considerar que la parte patronal no acreditó que realizó todos los trámites necesarios para que el trabajador fuera notificado del aviso de rescisión.

21. Determinación que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito estimó equivocada, al considerar que la parte patronal satisfizo la carga prevista en artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, porque con la reforma de dos mil doce al mencionado ordenamiento legal, no se impuso a la parte patronal la obligación de verificar que la autoridad actúe en el expediente paraprocesal, pues lo único que se modificó fue el requisito que se imponía a la parte patronal de demostrar que antes de solicitar la notificación del aviso de rescisión ante la Junta laboral, el trabajador se negó a recibir el aviso de separación.

22. Por su parte, en el asunto que falló el entonces Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, la parte patronal ofreció como prueba el acuse de recibo del escrito que presentó ante la Junta laboral solicitando se notificara a la parte trabajadora del aviso de rescisión de la relación de trabajo. Documento con el que la Junta responsable consideró que la parte patronal satisfizo la carga de demostrar que notificó al trabajador del aviso de rescisión, por lo que absolvió de las prestaciones reclamadas.

23. Determinación que el Tribunal Colegiado revocó, al considerar que cuando el patrón optó por acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a solicitar que se comunicara al trabajador del aviso de rescisión, debió demostrar que existió el procedimiento paraprocesal, toda vez que la carga probatoria no se agota con el solo hecho de presentar el acuse de recibo ante la Junta laboral, pues también debe demostrar que dio seguimiento a dicho procedimiento, es



decir, que procuró la admisión a trámite y satisfizo cualquier requerimiento que estuviera relacionado, por ejemplo, para que demostrara su personalidad o informara sobre los domicilios que conociera del trabajador, ante la eventual falta de localización y que sí se llevó a cabo el aviso de rescisión o por lo menos que no hubo obstáculos atribuibles a la parte patronal que impidieran a la Junta practicar la notificación correspondiente, para lo cual consideró era indispensable que la parte patronal aportara como prueba las constancias íntegras del expediente paraprocesal.

24. Lo anterior pone de manifiesto que los Tribunales Colegiados arribaron a posturas contrarias en tanto que el correspondiente al Décimo Octavo Circuito consideró que la autoridad responsable indebidamente concluyó que el patrón no presentó el aviso de rescisión, porque con el informe rendido por una Junta laboral diversa a la autoridad responsable quedó demostrado que solicitó que se tramitara del expediente paraprocesal. En cambio, el órgano colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, estimó que el acuse de recibo que la parte patronal exhibió a efecto de demostrar que solicitó ante la autoridad laboral que se notificara a la parte trabajadora del aviso de rescisión es insuficiente para demostrar que satisfizo la carga prevista en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en tanto que era necesario que exhibiera la totalidad de las constancias relativas al expediente paraprocesal a efecto de demostrar que le dio seguimiento hasta la notificación del aviso de rescisión al trabajador o bien, que no hubo obstáculos atribuibles al patrón que impidieran a la Junta laboral practicar la notificación respectiva.

25. Sin que pase inadvertido el hecho de que en el asunto analizado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo el Décimo Octavo Circuito, la parte patronal contestó en su demanda que antes de solicitar a la Junta laboral que notificara a la parte trabajadora del aviso de rescisión, intentó entregar personalmente al trabajador el aviso de rescisión, pero ante su negativa, formuló solicitud ante la Junta laboral.

26. Ello, porque independientemente de lo manifestado en aquel asunto por la parte patronal, el aludido juicio tuvo origen con motivo de una demanda laboral presentada el diecinueve de marzo de dos mil quince. En tanto que la demanda que dio origen al asunto que analizó el diverso Tribunal Colegiado del



Vigésimo Tercer Circuito, fue presentada el quince de noviembre de dos mil dieciocho. Por tanto, independientemente de las manifestaciones que en cada juicio realizó la parte patronal, así como de la naturaleza de las pruebas que aportaron, se actualiza la existencia de la contradicción de criterios en tanto que ambos tribunales apoyaron su respectiva decisión en la interpretación de los últimos cuatro párrafos del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo. Por tanto, los respectivos ejercicios interpretativos versan sobre un mismo punto de derecho.

27. En virtud de que los tribunales no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala defina la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

#### **IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción**

28. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la carga de la parte patronal relativa a notificar al trabajador del aviso de rescisión de la relación de trabajo, por conducto de la Junta laboral: es decir, si para demostrar que dio cumplimiento a esa obligación, es suficiente que en el juicio laboral demuestre que promovió el expediente paraprocesal respectivo o bien, si además debe demostrar que dio seguimiento al mismo hasta la notificación del aviso de rescisión al trabajador o en su defecto, que no hubo obstáculos atribuibles al patrón que impidieran a la Junta laboral practicar la notificación respectiva o que por lo menos procuró la admisión a trámite del procedimiento, al satisfacer cualquier requerimiento que estuviera relacionado con la notificación al trabajador.

29. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: ¿Para satisfacer la carga de notificar al trabajador del aviso de rescisión a través de la Junta laboral, es suficiente que la parte patronal demuestre que presentó la solicitud correspondiente ante la autoridad de trabajo o bien, si además, debe demostrar que dio seguimiento al expediente paraprocesal, es decir, que procuró la admisión a trámite y satisfizo cualquier requerimiento relacionado con la notificación al trabajador?



## V. Criterio que debe prevalecer

30. A efecto de analizar el punto de contradicción, es necesario establecer que el artículo 47, en sus últimos párrafos, tanto en su texto anterior como el posterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, establece:

Texto anterior	Texto posterior
<p>"Artículo 47. ...</p> <p>"El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión.</p>	<p>"Artículo 47. ...</p> <p>"El patrón que despidiera a un trabajador deberá darle aviso escrito en <b>el que refiera claramente la conducta o conductas que motivan la rescisión y la fecha o fechas en que se cometieron.</b></p>
<p>"El aviso deberá hacerse del conocimiento del trabajador, y en caso de que éste se negare a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento de la Junta respectiva, proporcionando a ésta el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador.</p>	<p>"El aviso deberá entregarse <b>personalmente al trabajador en el momento mismo del despido o bien, comunicarlo a la Junta de Conciliación y Arbitraje competente</b>, dentro de los cinco días hábiles siguientes, en cuyo caso <b>deberá proporcionar el último domicilio que tenga registrado del trabajador a fin de que la autoridad se lo notifique en forma personal.</b></p> <p><b>"La prescripción para ejercer las acciones derivadas del despido no comenzará a correr sino hasta que el trabajador reciba personalmente el aviso de rescisión.</b></p>
<p>"La falta de aviso al trabajador o a la Junta, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado."</p>	<p>"La falta de aviso al trabajador <b>personalmente o por conducto de la Junta</b>, por sí sola determinará la separación no justificada y, en consecuencia, la nulidad del despido."</p>

31. Del cuadro comparativo anterior se advierte que la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce modificó la forma en que la parte patronal puede dar a conocer al trabajador el aviso de rescisión de la relación de trabajo.



32. Ello, porque con anterioridad a la mencionada reforma, el patrón se encontraba obligado a entregar al trabajador el aviso de rescisión de la relación de trabajo y sólo en el caso de que éste se negara a recibirlo, aquél estaba en aptitud de hacerlo del conocimiento de la Junta laboral solicitando la notificación respectiva, para lo cual estaba obligado a informar sobre el domicilio del trabajador que tuviera registrado.

33. En ese sentido, este Alto Tribunal sustentó múltiples criterios en los que determinó que antes de acudir ante la Junta laboral a solicitar la notificación al trabajador del aviso de rescisión, el patrón debía demostrar que previamente lo notificó, pero éste se negó a recibirlo o en su caso a firmar por su recibo.<sup>12</sup>

34. En cambio, a partir de la reforma de dos mil doce, el legislador estableció que a efecto de dar a conocer al trabajador el aviso de rescisión de la relación de trabajo, el patrón puede elegir cualquiera de las dos opciones que se señalan en el citado precepto: entregarlo personalmente al trabajador al momento del despido o bien, dentro de los cinco días siguientes comunicarlo a la Junta laboral competente, para lo cual deberá proporcionar el último domicilio del trabajador que tenga registrado.

35. En relación con el texto anterior a la mencionada reforma de dos mil doce, esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 140/2011, señaló lo siguiente:

<sup>12</sup> "AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR SE NIEGUE A FIRMAR POR SU RECIBO, OBLIGA AL PATRÓN A AGOTAR EL PROCEDIMIENTO PARAPROCESAL.". [Novena Época. Registro digital: 161131. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, materia laboral, tesis 2a./J. 142/2011, página 1091]

"RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. SU NOTIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA JUNTA SÓLO PRODUCE EFICACIA JURÍDICA DEMOSTRATIVA CUANDO SE ACREDITE QUE PREVIAMENTE SE DIO A CONOCER EL AVISO AL TRABAJADOR Y ÉSTE SE NEGÓ A RECIBIRLO.". [Novena Época. Registro digital: 164244. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, julio de 2010, materia laboral, tesis 2a./J. 101/2010, página 307]

"DESPIDO JUSTIFICADO. EL AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL DEBE ENTREGARSE AL TRABAJADOR DENTRO DEL PLAZO DE UN MES O DEPOSITARLO ANTE LA JUNTA DENTRO DE LOS 5 DÍAS SIGUIENTES A AQUEL EN EL QUE SE HAYA NEGADO A RECIBIRLO, PUES DE LO CONTRARIO OPERARÁ LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO RELATIVO DEL PATRÓN.". [Novena Época. Registro digital: 178469. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, materia laboral, tesis 2a./J. 59/2005, página 479]



A. El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo impone una obligación ineludible al patrón: dar aviso por escrito al trabajador de la fecha y causa o causas de la rescisión de la relación laboral.

B. Esa obligación debe satisfacerse, incluso en el caso de que el trabajador se niegue a recibir el aviso de rescisión, pues la norma establece que en ese supuesto el patrón deberá hacerlo del conocimiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de rescisión, proporcionando el domicilio del trabajador y solicitando su notificación.

C. Según la exposición de motivos que dio origen a la reforma del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo de cuatro de enero de mil novecientos ochenta, mediante la cual se adicionaron dos párrafos al mencionado precepto, se pretendió garantizar que el trabajador, en cualquier circunstancia, tuviera conocimiento de la fecha y causa o causas de la rescisión, por lo que se agregó que para el caso de que éste se negara a recibir el aviso de despido, el patrón tuviera un instrumento para el cumplimiento de esa obligación. Se trata de una adición que tiene por objeto que no se pueda argumentar que la falta de notificación obedeció a la negativa del trabajador a recibir el aviso.

D. Así, conforme a la interpretación de los párrafos antepenúltimo y penúltimo, la posibilidad de que el patrón solicite a la Junta de Conciliación y Arbitraje la notificación del aviso de rescisión, se requiere necesariamente que acredite que previamente dio a conocer el aviso al trabajador y que éste se negó a recibirlo, porque de esa forma se justifica la intervención de la Junta.

E. El legislador únicamente previó el mecanismo a seguir cuando el trabajador se niegue a recibir el despido, indicando el instrumento necesario para el cumplimiento de la obligación, pero no previó lo conducente en relación con la recepción del documento.

F. La negativa a recibir el aviso se actualiza con la falta de firma, lo cual provoca que el patrón deba solicitar a la Junta la notificación al trabajador del aviso que contenga la fecha y causa o causas de la rescisión y al mismo tiempo



justifique que previamente dio a conocer dicho aviso al trabajador y que éste se negó a recibirlo o a firmar por su recibo, dándose ambas figuras para que así se justifique la intervención de la Junta.

G. De esta manera, la falta de firma por el recibo del aviso de rescisión obliga al patrón a agotar el procedimiento paraprocesal, principalmente, porque no se tiene la seguridad jurídica de que el trabajador realmente se haya enterado de su contenido, aspecto que cuida el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

36. Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 142/2011, de rubro y texto siguientes:

"AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR SE NIEGUE A FIRMAR POR SU RECIBO, OBLIGA AL PATRÓN A AGOTAR EL PROCEDIMIENTO PARAPROCESAL.—El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo prevé que cuando el trabajador se niegue a recibir el aviso de rescisión de la relación laboral, dentro del plazo relativo, el patrón debe hacerlo del conocimiento de la Junta respectiva solicitando su notificación al trabajador; negativa que también se actualiza ante la falta de firma por su recibo, pues no obstante que el precepto no contempla dicha negativa, la firma es una manifestación que entraña conformidad con efectos jurídicos vinculatorios, es decir, constituye la base para tener por cierto el conocimiento por parte del trabajador de dicho aviso, cumpliendo con la finalidad de que sepa de manera cierta la fecha y las causas que motivaron la rescisión de la relación de trabajo y pueda ejercer las acciones que considere pertinentes. Consecuentemente, el hecho de que el trabajador se haya negado a firmar de recibido el referido aviso, obliga al patrón a agotar el procedimiento paraprocesal para su notificación."<sup>13</sup>

37. En esas condiciones, queda claro que en términos de lo previsto en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma de dos mil doce, el patrón se encontraba obligado a hacer del conocimiento del trabajador el aviso de rescisión en el que explicara sucintamente los hechos que

<sup>13</sup> Novena Época. Registro digital: 161131. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, materia laboral, tesis 2a./J. 142/2011, página 1091.



constituyen las causas que la originan y las fechas en que tuvieron lugar<sup>14</sup> y sólo ante la negativa del trabajador de recibir el mencionado aviso, se encontraba en aptitud de hacerlo del conocimiento de la Junta, para que a través del procedimiento paraprocesal previsto en el artículo 991<sup>15</sup> de la propia ley, se haga del conocimiento del trabajador el aviso respectivo.

38. Además, conviene precisar que la entonces Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la obligación del patrón de dar aviso de la rescisión de la relación de trabajo a través de la Junta se consideraba satisfecha, aun cuando la Junta no practicara la notificación respectiva, en virtud de que el texto expreso de la ley únicamente exige que ante la negativa del trabajador a recibir el aviso, se hiciera del conocimiento de la Junta, aunado a que la actualización o no de la notificación no depende de la voluntad del patrón, por lo que se consideraba que no era jurídico que por la omisión de la autoridad se considerase injustificado el despido. Además, el trabajador no quedaba en estado de inseguridad jurídica o indefensión, pues el patrón, al contestar la demanda, no podrá alterar los hechos consignados en el aviso dado ante la Junta, en el que deben constar la fecha y causa de la rescisión, mientras que el trabajador estará en aptitud de hacer uso del derecho de réplica y de pedir la suspensión de la audiencia a fin de preparar las pruebas correspondientes, como lo autoriza la fracción II del artículo 880 de la Ley Federal del Trabajo, de manera que se garantizaba a ambas partes el ejercicio de los derechos que aquélla les concede.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> "AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. EL PATRÓN DEBE ESPECIFICAR EN ÉL SUCINTAMENTE LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN LAS CAUSAS QUE LA ORIGINAN Y LAS FECHAS EN QUE TUVIERON LUGAR, ASÍ COMO LA DE AQUELLA EN QUE HABRÁ DE SURTIR EFECTOS." [Décima Época. Registro digital: 2005358. Segunda Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, materia laboral, tesis 2a./J. 156/2013 (10a.), página 1429 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2014 a las 13:21 horas»]

<sup>15</sup> **Artículo 991.** En los casos de rescisión previstos en el párrafo final del artículo 47, el patrón podrá acudir ante la Junta de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje competente, a solicitar se notifique al trabajador, por conducto del actuario de la Junta, el aviso a que el citado precepto se refiere. La Junta, dentro de los 5 días siguientes al recibo de la promoción, deberá proceder a la notificación.

"El actuario levantará acta circunstanciada de la diligencia."

<sup>16</sup> "AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL, OMISIÓN DE LA NOTIFICACIÓN DEL, POR PARTE DE LA JUNTA. CONSECUENCIAS.—La presentación oportuna del aviso de rescisión de la



39. Consideraciones que esta Segunda Sala retomó, en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 93/98, en la que se concluyó que en los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo, no se contempla cuál debe ser la sanción que se impondrá en el caso en que el aviso sea presentado ante una Junta incompetente, lo que significa que aún en este supuesto, el aviso es eficaz, porque cumple con su cometido de hacer del conocimiento del trabajador los motivos que originaron la rescisión de la relación laboral y pueda preparar su defensa. Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia de rubro: "AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. TIENE EFICACIA AUNQUE SE PRESENTE ANTE UNA JUNTA INCOMPETENTE."<sup>17</sup>

relación laboral, hecha por el patrón ante la Junta respectiva, en el que consten la fecha en que se produjo la rescisión del contrato y la causa o causas que se tuvieron para ello, con expresión del domicilio del trabajador y de la solicitud para que se le notifique, y que obedezca a la negativa del trabajador a recibirlo, satisface el requisito del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, no obstante que la Junta no haga la notificación e independientemente de la responsabilidad que por este motivo cabría exigirle; tesis que se funda tanto en el texto expreso de la ley, que ante la negativa del trabajador a recibir el aviso únicamente exige hacerlo del conocimiento de la Junta, como en la circunstancia de que la notificación no depende de la voluntad del patrón y no sería jurídico que por la omisión de la autoridad viniera a considerarse injustificado el despido. Por otra parte, el trabajador no queda en estado de inseguridad jurídica o indefensión, pues el patrón, al contestar la demanda, no podrá alterar los hechos consignados en el aviso dado ante la Junta, en el que deben constar la fecha y causa de la rescisión, mientras que el trabajador estará en aptitud de hacer uso del derecho de réplica y de pedir la suspensión de la audiencia a fin de preparar las pruebas correspondientes, tal como lo autoriza la fracción II del artículo 880 de la Ley Federal del Trabajo; con todo lo cual no sólo no se atenta contra el espíritu y el objeto de la ley, sino que, conciliándose intereses respetables, se garantiza a ambas partes el ejercicio de los derechos que aquélla les concede". [Octava Época. Registro digital: 207814. Cuarta Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 59, noviembre de 1992, materia laboral, tesis 4a./J. 28/92, página 27]

<sup>17</sup> Texto: "El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo dispone que cuando el trabajador se niegue a recibir el aviso de rescisión de la relación laboral, la Junta respectiva procederá a notificárselo, previa solicitud del patrón. A su vez, el artículo 991 de la misma ley señala que, en ese supuesto, el patrón podrá acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente para que a través de un procedimiento paraprocesal se haga del conocimiento del trabajador el aviso respectivo, sin que en tales preceptos se prevea cuál debe ser la sanción que se impondrá en el caso en que el aviso sea presentado ante Junta incompetente, lo que significa que aun en este supuesto el aviso resulta eficaz, porque cumple con su cometido de hacer del conocimiento del trabajador los motivos que originaron la rescisión de la relación laboral y pueda preparar su defensa. Lo expuesto se robustece con el contenido del artículo 706 de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que es nulo todo lo actuado ante Junta incompetente, salvo el acto de admisión de la demanda cuya presentación la realiza el patrón y a semejanza de ese acto, la presentación del aviso también la lleva a cabo el patrón, por lo que en todo caso la exhibición de éste ante autoridad incompetente únicamente generaría la nulidad de la notificación, mas no del aviso o su admisión; además, tampoco esta nulidad



40. En relación con el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir de la reforma publicada el treinta de noviembre de dos mil doce, el legislador estableció que para dar a conocer al trabajador el aviso de rescisión, la parte patronal puede optar por alguna de las opciones que se contemplan en el citado precepto: entregar personalmente al trabajador el aviso respectivo al momento del despido o bien, comunicarlo a la Junta competente dentro de los cinco días hábiles siguientes, en cuyo caso deberá proporcionar el último domicilio que tenga registrado del trabajador a fin de que la autoridad se lo notifique en forma personal.

41. Así, acorde con la reforma legal al citado precepto, el legislador relevó al patrón de la carga que le correspondía de acreditar que previamente a solicitar a la Junta que notificara al trabajador del aviso de rescisión, éste se negó a recibir el aviso de rescisión respectiva.

42. Conclusión que se corrobora con la iniciativa que dio origen a la mencionada reforma legal, en la que se señaló la necesidad de: "*6. Replantear el mecanismo para comunicar los avisos de rescisión de la relación de trabajo que debe dar el patrón a los trabajadores, a efecto de superar la incongruencia de probar en juicio un hecho negativo, es decir que el trabajador se negó a recibir el aviso de despido*". Lo que se corrobora con el dictamen de la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados en el que se señaló:

"En el texto propuesto, se establece que el patrón deberá dar aviso de la rescisión, en forma indistinta, al trabajador o a la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de dicha rescisión, proporcionando a la referida Junta, el domicilio y cualquier otro dato que permita la localización del trabajador, solicitando su notificación. Debe resaltarse que se faculta al patrón para dar el aviso en forma personal o por correo certificado. Igualmente, se faculta a la Junta de Conciliación y Arbitraje que reciba el aviso de rescisión, para hacerlo del conocimiento del trabajador por cualquier medio de comunicación que estime conveniente. Subsiste la disposi-

---

daría lugar a estimar inexistente el aviso, pues el patrón no tiene por qué sufrir el indebido proceder de la Junta al no haberse declarado incompetente.". [Novena Época. Registro digital: 193403. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, materia laboral, tesis 2a./J. 95/99, página 77]



ción de que la falta de aviso al trabajador o a la Junta, por si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado."

43. Por tanto, dicha reforma tuvo por objeto liberar al patrón de la carga de acreditar en juicio la negativa del trabajador de recibir el aviso de rescisión como requisito para acudir a la Junta a que ésta entregara el aviso de rescisión.

44. Al liberar al patrón de la referida carga, el legislador le dejó en libertad para elegir la manera en que deberá dar aviso al trabajador de la rescisión, ya sea a través de la entrega personal al momento del despido o bien, por conducto de la Junta laboral dentro de los cinco días siguientes.

45. Además, de conformidad con el mencionado precepto legal y el diverso 991<sup>18</sup> de la Ley Federal del Trabajo, en caso de optar por la segunda opción, el patrón deberá acudir ante la Junta competente, dentro de los cinco días siguientes al despido y en la solicitud deberá proporcionar el último domicilio que tenga registrado del trabajador a fin de que, dentro de los siguientes cinco días al recibo de la promoción, la autoridad notifique al trabajador del aviso en forma personal.

46. La prescripción para ejercer las acciones derivadas del despido no comenzará a correr sino hasta que el trabajador reciba personalmente el aviso de rescisión.

47. Acorde con lo anterior, la carga procesal de la parte patronal en el juicio laboral, en el que se excepciona aduciendo que notificó a la parte trabajadora del aviso de rescisión a través de la Junta laboral, no sólo se satisface si se demuestra que promovió el trámite del expediente paraprocesal, sino que además debe demostrar que el escrito en el que solicitó dicha notificación cumple con los requisitos legales antes descritos, a saber: a) que fue presentado dentro de los cinco días siguientes al despido, b) ante la Junta laboral competente y c) proporcionando el último domicilio registrado como del trabajador.

<sup>18</sup> "Artículo 991. En los casos de rescisión previstos en el artículo 47, el patrón podrá acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente a solicitar que se notifique al trabajador el aviso a que el citado precepto se refiere, por los medios indicados en el mismo. La Junta, dentro de los cinco días siguientes al recibo de la promoción, deberá proceder a la notificación."



48. Sin que pueda estimarse, como lo consideró uno de los tribunales contendientes, que la parte patronal se encuentra obligada a demostrar que dio seguimiento al expediente paraprocesal respectivo al procurar la admisión de su trámite, que satisfizo cualquier requerimiento que la Junta le hubiera hecho, como podría ser algún aspecto relativo que acredite su personalidad o que proporciona información relacionada con todos los domicilios que conozca del trabajador ante la eventual falta de localización y que en dicho procedimiento sí se llevó a cabo la notificación del aviso de rescisión al trabajador o cuando menos que no hubo obstáculos que fueran atribuibles a la parte patronal por los cuales la Junta laboral no hizo la notificación de que se trata y que considerar lo contrario implica liberar al patrón de la obligación de entregar el aviso de rescisión y dejar inaudito al trabajador sobre la causa de su separación de la fuente de empleo.

49. Ello, porque de los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo no se advierte que el legislador hubiese impuesto dicha carga procesal a la parte patronal, pues si bien es cierto subsiste su obligación de dar a conocer al trabajador el aviso de rescisión, ésta queda satisfecha una vez que cumple con los requisitos previstos en las citadas normas, es decir, que dentro de los cinco días posteriores al despido, solicitó a la Junta laboral competente que notifique al trabajador del aviso respectivo, proporcionando el último domicilio del trabajador.

50. De esta manera, el acuse de recibo relativo a la solicitud que la parte patronal formuló ante la autoridad competente, a efecto de que notifique al trabajador del aviso de rescisión, es suficiente a efecto de demostrar que la parte patronal satisfizo su obligación de dar a conocer al trabajador la causa o causas de la separación, siempre que el escrito respectivo satisfaga los requisitos previstos en los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo.

51. Ello porque el legislador no impuso a la parte patronal cargas adicionales a las anteriormente descritas. Además, al solicitar a la Junta laboral la notificación al trabajador del aviso de rescisión, se satisface el objetivo de dar a conocer al trabajador del aviso de despido a efecto de que tenga certeza de la causa o causas de rescisión de la relación de trabajo, permitiéndole oponer una



adecuada defensa de sus derechos,<sup>19</sup> pues incluso en el supuesto de que, por circunstancias ajenas a la voluntad del patrón, la Junta se encuentre imposibilitada para notificar al trabajador del aviso respectivo, éste no queda en estado de inseguridad jurídica o indefensión, en tanto que el patrón al contestar la demanda no puede alterar los hechos consignados en el aviso de rescisión dado ante la Junta, en el que debe constar la fecha y causa de la rescisión, mientras que el trabajador está en aptitud de hacer uso del derecho de réplica e incluso de ofrecer las pruebas correspondientes, como lo autoriza el artículo 880, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo. A lo que se suma, que el penúltimo párrafo del artículo 47 del mencionado ordenamiento legal establece que la prescripción de las acciones derivadas del despido no comenzará a correr hasta que el trabajador reciba personalmente el aviso de rescisión.

52. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

#### AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. SU NOTIFICACIÓN POR CONDUCTO DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron si para satisfacer la carga de notificar al trabajador del aviso de rescisión a través de la Junta laboral, es suficiente que en el juicio laboral la parte patronal demuestre que presentó la solicitud correspondiente ante la autoridad de trabajo, o bien, si además debe demostrar que dio seguimiento al expediente paraprocesal, es

<sup>19</sup> "AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR SE NIEGUE A FIRMAR POR SU RECIBO, OBLIGA AL PATRÓN A AGOTAR EL PROCEDIMIENTO PARAPROCESAL.—El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo prevé que cuando el trabajador se niegue a recibir el aviso de rescisión de la relación laboral, dentro del plazo relativo, el patrón debe hacerlo del conocimiento de la Junta respectiva solicitando su notificación al trabajador; negativa que también se actualiza ante la falta de firma por su recibo, pues no obstante que el precepto no contempla dicha negativa, la firma es una manifestación que entraña conformidad con efectos jurídicos vinculatorios, es decir, constituye la base para tener por cierto el conocimiento por parte del trabajador de dicho aviso, cumpliendo con la finalidad de que sepa de manera cierta la fecha y las causas que motivaron la rescisión de la relación de trabajo y pueda ejercer las acciones que considere pertinentes. Consecuentemente, el hecho de que el trabajador se haya negado a firmar de recibido el referido aviso, obliga al patrón a agotar el procedimiento paraprocesal para su notificación.". [Novena Época. Registro digital: 161131. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, materia laboral, tesis 2a./J. 142/2011, página 1091]



decir, que procuró la admisión a trámite y satisfizo cualquier requerimiento relacionado con la notificación al trabajador.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que la parte patronal debe acreditar que el escrito en el que solicitó a la Junta laboral la notificación al trabajador del aviso de rescisión, satisface los requisitos previstos en los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 y anterior a la reforma publicada en dicho medio de difusión oficial el 1 de mayo de 2019.

**Justificación:** Lo anterior es así, porque de los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo se advierte que la obligación de dar a conocer al trabajador el aviso de rescisión a través de la Junta, debe satisfacer los requisitos siguientes: a) que el escrito se presente dentro de los cinco días siguientes al despido; b) ante la Junta laboral competente; y, c) proporcionando el último domicilio registrado como del trabajador. Ello, en virtud de que al solicitar a la Junta laboral la notificación al trabajador del aviso de rescisión, se satisface el objetivo de dar certeza a éste sobre la causa o causas de rescisión de la relación de trabajo, permitiéndole oponer una adecuada defensa de sus derechos, pues incluso en el supuesto de que por circunstancias ajenas a la voluntad del patrón la Junta se encuentre imposibilitada para notificar al trabajador del aviso respectivo, éste no queda en estado de inseguridad jurídica, en tanto el patrón no puede alterar los hechos consignados en el aviso de rescisión, mientras que el trabajador está en aptitud de hacer uso del derecho de réplica e incluso de ofrecer las pruebas correspondientes, a lo que se suma que de conformidad con el artículo 47, penúltimo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, la prescripción de las acciones derivadas del despido no comenzará a correr hasta que el trabajador reciba personalmente el aviso de rescisión.

Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.**—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

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

**Notifíquese**; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. SU NOTIFICACIÓN POR CONDUCTO DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

Criterios discrepantes. Los Tribunales Colegiados analizaron si para satisfacer la carga de notificar al trabajador del aviso de rescisión a través de la Junta laboral, es suficiente que en el juicio laboral la parte patronal demuestre que presentó la solicitud correspondiente ante la autoridad de trabajo, o bien, si además debe demostrar que dio seguimiento al expediente paraprocesal, es decir, que procuró la admisión a trámite y satisfizo cualquier requerimiento relacionado con la notificación al trabajador.

Criterio jurídico. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que la parte patronal debe acreditar que el escrito en el que solicitó a la Junta laboral la notificación al trabajador del aviso de rescisión, satisface los requisitos previstos en los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 y anterior a la reforma publicada en dicho medio de difusión oficial el 1 de mayo de 2019.



Justificación. Lo anterior es así, porque de los artículos 47 y 991 de la Ley Federal del Trabajo se advierte que la obligación de dar a conocer al trabajador el aviso de rescisión a través de la Junta, debe satisfacer los requisitos siguientes: a) que el escrito se presente dentro de los cinco días siguientes al despido; b) ante la Junta laboral competente; y, c) proporcionando el último domicilio registrado como del trabajador. Ello, en virtud de que al solicitar a la Junta laboral la notificación al trabajador del aviso de rescisión, se satisface el objetivo de dar certeza a éste sobre la causa o causas de rescisión de la relación de trabajo, permitiéndole oponer una adecuada defensa de sus derechos, pues incluso en el supuesto de que por circunstancias ajenas a la voluntad del patrón la Junta se encuentre imposibilitada para notificar al trabajador del aviso respectivo, éste no queda en estado de inseguridad jurídica, en tanto el patrón no puede alterar los hechos consignados en el aviso de rescisión, mientras que el trabajador está en aptitud de hacer uso del derecho de réplica e incluso de ofrecer las pruebas correspondientes, a lo que se suma que de conformidad con el artículo 47, penúltimo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, la prescripción de las acciones derivadas del despido no comenzará a correr hasta que el trabajador reciba personalmente el aviso de rescisión.

## **2a./J. 32/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 20/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito. 20 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Elizabeth Miranda Flores.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito), al resolver el amparo directo 786/2017, el cual dio origen a la tesis XXIII.5 L (10a.), de título y subtítulo: "AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. SU NOTIFICACIÓN POR CONDUCTO DE LA JUNTA CONLLEVA QUE EL PATRÓN JUSTIFIQUE EN JUICIO QUE CUMPLIÓ CON ÉXITO EL PROCEDIMIENTO PARAPROCESAL RESPECTIVO, POR LO QUE ES INSUFICIENTE QUE SÓLO EXHIBA EL ACUSE DE RECIBO



DE SU PETICIÓN A LA JUNTA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2573, con número de registro digital: 2019451; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 562/2019.

Tesis de jurisprudencia 32/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**BONO DE DESPENSA. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESA PRESTACIÓN ESTABLECIDO EN LOS MANUALES DE PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXPEDIDOS EN DOS MIL SIETE, DOS MIL OCHO Y DE DOS MIL ONCE A DOS MIL DIECISIETE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y DÉCIMO OCTAVO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 20 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

## II. Competencia

4. Esta Segunda Sala es competente para resolver la contradicción de tesis en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo



y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que la contradicción se suscitó entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos al resolver juicios de amparo directo, y la materia sobre la que versa corresponde a la especialidad de esta Sala, por lo que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. Legitimación

5. Los Magistrados integrantes del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito tienen legitimación para denunciar la contradicción de tesis que nos ocupa, aun cuando los criterios discrepantes no emanen del tribunal al que pertenecen.

6. Si bien el artículo 227, fracción II,<sup>1</sup> de la Ley de Amparo, establece que los legitimados para denunciar las contradicciones de tesis son los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron los criterios contendientes, lo cierto es que también concede esa legitimación de manera general a los Jueces de Distrito y Magistrados de Tribunales Unitarios.

7. En ese sentido, por mayoría de razón y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la unificación de criterios, los integrantes de cualquier Tribunal Colegiado de Circuito, sin importar si éste emitió o no uno de los criterios en contienda, pueden denunciar una posible contradicción de tesis. De ahí que se estime que la denuncia proviene de parte legitimada.<sup>2</sup>

<sup>1</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>2</sup> Sirve de apoyo la tesis:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, INCLUSO CUANDO PERTENEZCAN A ÓRGANOS DISTINTOS DE LOS CONTENDIENTES.". Localización: [TA]; Décima Época, Segunda



## IV. Existencia de la contradicción

8. Esta Segunda Sala estima que existe contradicción de criterios, ya que los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica y adoptaron criterios discrepantes.<sup>3</sup>

9. Para corroborar lo anterior es necesario precisar las posturas de los órganos jurisdiccionales involucrados en esta contradicción de tesis.

### Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

10. Al resolver los amparos directos 367/2017, 370/2017, 386/2017, 388/2017 y 543/2017 de su índice, el órgano jurisdiccional sostuvo esencialmente lo siguiente:

11. Al resolver la contradicción de tesis 205/2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante ISSSTE) no tienen derecho al incremento de las prestaciones denominadas "bono de despensa" y "previsión social múltiple", otorgado mediante oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.).<sup>4</sup>

Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 2022, 2a. LXXI/2019 (10a.). «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas, con número de registro digital: 2020888»

<sup>3</sup> Véase el criterio 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, P./J. 72/2010, «con número de registro digital: 164120».

<sup>4</sup> "BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS



12. Con base en lo anterior, la situación particular de la parte quejosa, en cuanto adulta mayor, las pruebas exhibidas y los argumentos formulados, no inciden en la procedencia de las prestaciones reclamadas, dado que por su naturaleza no le corresponden a los pensionados por no haberse otorgado de manera general.

13. No es obstáculo el argumento de la parte quejosa en el sentido de que aun cuando la Segunda Sala concluyó que los pensionados y jubilados del ISSSTE no tienen derecho al incremento de los conceptos en estudio, establecidos en los oficios circulares 307-A.-2942, 307-A.-3796 y 307-A.-2468, por cuanto sólo beneficiaron al personal operativo; de cualquier modo debe concederse el aumento solicitado, porque en los Manuales de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, emitidos entre dos mil once y dos mil dieciséis, se determinó el acrecentamiento a esos renglones en favor de los servidores públicos de mando, de enlace y operativo, lo que, a decir de la quejosa, evidencia que el aumento fue generalizado.

14. Contrariamente a lo aducido, es necesario señalar que el acrecentamiento a los rubros mencionados no fue general, de tal manera que no es factible aplicarlo a la parte quejosa, en su calidad de pensionista.

15. Para demostrar el aserto anterior, debe tenerse en cuenta que los artículos 57 de la Ley del ISSSTE y 43 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, en términos generales disponen que los pensionados y jubilados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.

16. Tal aumento se reputa general cuando su aplicación se extiende al universo de los trabajadores que conforman la administración pública, como lo esta-

---

OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO." Localización: [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1036, 2a./J. 13/2017 (10a.) «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, con número de registro digital: 2013782».



bleció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 205/2016 ya citada.

17. Para comprender cuáles trabajadores constituyen la totalidad de la administración pública federal, debe atenderse al contenido de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal vigentes entre dos mil once y dos mil dieciséis, particularmente a su artículo 10, para advertir que el personal se clasifica como operativo, mando y de enlace, aunado a la existencia de otro tipo de plazas que, por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y son identificados como "categorías".

18. Así se desprende del dispositivo analizado, correspondiente a dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de esa anualidad, dado que su contenido es la reiteración del expresado en los manuales de dos mil once a dos mil catorce.

19. Del artículo 10 en comento se advierte que dentro de la administración pública federal existen dos grandes clasificaciones de personal: el civil y el militar.

20. Respecto del primero –que es el que en este asunto interesa, dado que el órgano de seguridad social al cual se reclama el aumento, es el ISSSTE–, la norma refiere la división del personal en diversos grupos: operativo, enlace y mandos, además de la clasificación por sus características particulares en "categorías".

21. Ello significa que dentro de la estructura de los funcionarios gubernamentales, además de los puestos: operativo, enlace y mandos, existen otras categorías, y todos ellos conforman el universo de la administración pública federal. Por consiguiente, para que los pensionados y jubilados tengan derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas a los trabajadores en activo, tal acrecentamiento debe ser compatible, además de generalizado, entendiéndose por este último que su aplicación favorezca al universo de los operarios gubernamentales.

22. A partir de lo anterior, queda claro que la parte quejosa no tiene derecho al incremento de los rubros "bono de despensa" y "previsión social", conforme a



los Manuales de Percepción de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, emitidos entre dos mil once y dos mil dieciséis.

23. Es así porque, en lo referente a la prestación "bono de despensa", de los propios manuales se desprende que el incremento únicamente benefició al personal de mando, de enlace y operativo, como incluso así lo reconoce la peticionaria, excluyéndose otro tipo de plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren de un tratamiento particular y que son identificados como "categorías".

24. Así se desprende del artículo 30 de los manuales, conforme al texto vigente entre dos mil once y dos mil dieciséis.

25. De tal suerte que al no haberse otorgado el acrecentamiento al "bono de despensa" de forma general, conforme a los manuales en comento, ello porque se excluyó a las plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren de un tratamiento particular y que son identificados como "categorías"; entonces, tampoco es procedente aplicar tal aumento a los pensionados y jubilados del ISSSTE.

26. La misma conclusión aplica a la prestación denominada "previsión social múltiple", porque el artículo 33 del Manual de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal vigente para dos mil dieciséis, cuya redacción concuerda con el diverso 32 de los manuales vigentes entre dos mil once y dos mil quince, en los cuales la disconforme funda su pretensión, no establece un incremento del reglón anotado a favor de la totalidad de los trabajadores que conforman la administración pública federal, sino exclusivamente a los de rango operativo; por ende, tampoco se satisface el requisito de generalidad previsto en los precitados numerales 57 de la abrogada Ley del ISSSTE y 43 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.

27. Las consideraciones descritas dieron origen al criterio siguiente:

"BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES



DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA, NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES, A PARTIR DE SU ACRECENTAMIENTO ESTABLECIDO EN LOS MANUALES DE PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXPEDIDOS DE 2011 A 2016 [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 13/2017 (10a.)]. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 205/2016, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), de título y subtítulo: 'BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.', determinó que los pensionados y jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no tienen derecho al incremento de las prestaciones denominadas 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple', otorgadas mediante diversos oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que esa prerrogativa surge cuando se conceda a todos los trabajadores en activo, es decir, al universo de los de la administración pública federal, y los oficios circulares referidos excluyeron a los servidores públicos de mando y de enlace. Ahora, si bien es cierto que los Manuales de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal expedidos de 2011 a 2016 establecen el acrecentamiento a los rubros señalados (artículos 30 de los primeros y 31 del último), también lo es que éste tampoco fue general, porque benefició a los rangos de mando, enlace y operativo, excluyéndose a los puestos que por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y que son identificados como 'categorías'; de ahí que en este caso tampoco se satisface el requisito de generalidad previsto en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 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 organismo mencionado, para que los pensionados tengan



derecho al incremento de las prestaciones aludidas, a partir de su acrecentamiento dispuesto en los manuales indicados.

### **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**

28. Al resolver los amparos directos 350/2018, 486/2018, 646/2018 y 746/2018 de su índice, el Tribunal Colegiado concluyó lo siguiente:

29. Es esencialmente fundado lo argumentado por la parte quejosa en el sentido de que la Sala no tomó en consideración que el Manual de Procedimientos de Delegaciones del ISSSTE tipo "A" establece el derecho de los pensionados a recibir esos conceptos, lo cual interpretado en forma conjunta con los artículos 57 de la Ley del ISSSTE y 43 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 mencionada ley, hacen procedente el reclamo del pago de incrementos.

30. Lo anterior, porque en el juicio de origen la parte actora solicitó el incremento del concepto "bono de despensa" en términos de lo establecido en el artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente a la fecha de su jubilación (mil novecientos noventa y seis).

31. Al respecto, la Sala analizó el planteamiento de la parte actora y resolvió que el incremento pretendido no era viable debido a que no cumplía con el requisito de generalidad, ya que conforme a las circulares emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los incrementos autorizados para el referido concepto no se otorgaron para la generalidad de los trabajadores al excluirse a los de mando y de enlace.

32. Sin embargo, la responsable omitió considerar que el planteamiento de la parte actora no sólo se fundó en los oficios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también en el contenido del artículo 57 de la Ley del ISSSTE, en relación con lo dispuesto en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.



33. Sobre esas bases, en una nueva reflexión sobre el tema, se considera fundado el reclamo del pensionista únicamente en la parte en la que alega el incremento al concepto "bono de despensa" e infundado por lo que atañe al de "previsión social múltiple", a partir de lo establecido en el manual referido (no conforme a los oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

34. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.) interpretó los artículos 57 de la Ley del ISSSTE y 43 del reglamento para el otorgamiento de pensiones y resolvió que las prestaciones adicionales a la pensión como el "bono de despensa" y "previsión social múltiple" otorgados a los trabajadores en activo, se deben acreditar los requisitos de generalidad, proporcionalidad y compatibilidad.

35. Por cuanto hace a la compatibilidad se actualiza en la manera que los conceptos de "bono de despensa" y "previsión social múltiple" no se otorga en razón exclusiva de la prestación del servicio público activo, puesto que el pago de esos conceptos a los pensionados está previsto en normas administrativas (artículo 94 del Manual de Procedimientos de Pensiones Directas y Otras Prestaciones Derivadas, expedido el uno de enero de mil novecientos noventa y cuatro; reiterado en lo previsto en las páginas 3644 y 3645 del Manual de Procedimientos para las Delegaciones del ISSSTE tipo "A", tomo IV, parte 3-1, publicado el veinte de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación).

36. La proporcionalidad implica que al pagarse los incrementos (en caso de ser procedentes) se otorgarán haciendo el ajuste respectivo de manera proporcional al incremento otorgado a los trabajadores en activo, para aplicarlo al importe que recibe el jubilado por ese concepto.

37. En lo que atañe a la generalidad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó [en la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.)] que los aumentos deben otorgarse a la totalidad de los trabajadores en activo, los cuales corresponden al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, conforme a lo establece el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del ISSSTE.



38. Para establecer si conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (no con base en los oficios circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) los incrementos a los conceptos "bono de despensa" y "previsión social múltiple" resultan generales para los trabajadores de la administración pública, es preciso atender a los artículos 2, fracción I, 10, 37 y 39, fracción I, del manual vigente en dos mil siete; 2, fracción I, 10, 30 y 32, fracción I, de los vigentes en dos mil ocho y dos mil quince; y 2, fracción I, 10, 31 y 33, fracción I, de los vigentes en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.

39. En las disposiciones citadas, los manuales puntualizan lo que debe entenderse por trabajadores de categorías y distinguen claramente que este grupo se rige por normas especiales, y los manuales no prevén los tabuladores y prestaciones económicas a pagar, debido a que cada dependencia creará el tabulador especial respectivo e indicará las prestaciones a que tienen derecho; de ahí que merezcan un trato distinto al resto de las personas civiles para las que aplica el referido manual.

40. A su vez, los dispositivos en comento reconocen como personal civil a tres tipos (fracción I):

41. Operativo: comprende a los trabajadores con nivel salarial entre el 1 al 11 y se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica. Al respecto en los anexos 2, 2A y 2B de los manuales se presentan los tabuladores de sueldos y salarios respectivos.

42. Categorías: corresponde al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables a cada dependencia para la cual labora y atienden a su rama de especialidad técnica o profesional; por tanto, para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica requieren un tratamiento particular.

43. Mando y de Enlace: los trabajadores de este grupo comprenden los puestos jerárquicos de los niveles P al G, así como al presidente de la Repú-



blica y estos se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.

44. En cuanto al tabulador que les aplica, aparecen en los anexos 3, 3A y 3B de los mencionados manuales, los cuales sirven de referente para la aprobación de sueldos y salarios.

45. A su vez, los conceptos "bono de despensa" y "previsión social múltiple" se reconocen en los últimos dos preceptos citados de cada manual.

46. En cuanto a "previsión social múltiple", los manuales únicamente reconocen el pago de esa prestación para personal operativo, de ahí que ese concepto no pueda considerarse general y en esa medida el incremento otorgado para los trabajadores en activo no puede aplicarse al concepto recibido por la jubilada.

47. No pasa inadvertido que a partir de dos mil diecisiete el manual cambia su redacción en ese precepto y establece que la prestación de "previsión social múltiple" será aplicable para el personal que se ajuste a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial del sector central, puesto que de igual forma, no se da la generalidad al excluir al personal a quienes aplica el tabulador especial y algunos de mando y de enlace, quienes se rigen por el tabulados (sic) con curva salarial específica y equivalentes. De ahí lo infundado de los planteamientos de la quejosa.

48. En cambio, por lo que respecta al concepto "bono de despensa", las porciones normativas precisan que esa prestación aplicará para el personal operativo, así como de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial del sector central.

49. Así, para tener por actualizado el requisito de generalidad solamente debe tomarse en consideración al personal operativo y mando y de enlace, puesto que estos dos grupos son los únicos para quienes se establecen las prestaciones del manual conforme al tabulador que les es aplicable (los cuales incluso aparecen anexos al manual).



50. Lo anterior, debido a que respecto de esas prestaciones los manuales establecen un trato específico para el grupo de categorías en cuanto al pago de las prestaciones que por derecho correspondan, según las normas creadas en cada dependencia donde laboran, acorde a la rama de especialidad técnica o profesional de que se trate, por tanto, al prever para ese tipo de personal una previsión específica, no les aplica la previsión general.

51. Incluso, es de destacar que de los tabuladores especiales creados para esas categorías, también se desprende el pago del concepto "bono de despensa", por lo que aun cuando se les otorga un tratamiento específico en el manual por ser personal a quienes se les asigna un tabulador específico, las dependencias también incluyen el concepto en cuestión para ese grupo específico.

52. Sobre esas bases, debe considerarse que los incrementos al concepto de "bono de despensa" conforme a los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se ha incrementado de forma general para los trabajadores operativos y mando y de enlace, únicos grupos respecto de los cuales se regulan las prestaciones a que tienen derecho en los mencionados manuales, puesto que el grupo categorías al tener un trato específico en cuanto al tabulador de sueldos y salarios, así como a las prestaciones que la propia dependencia para la cual labora les autorice, no pueden considerarse para efecto de determinar la generalidad de pago de los conceptos demandados.

53. Lo anterior es congruente con la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), debido a que aun cuando en esa ejecutoria se analizó la procedencia de los incrementos al concepto "bono de despensa" y "previsión social múltiple" conforme a las circulares 307-A.-2942 de veintiocho de junio de dos mil once, 307-A.-3796 de uno de agosto de dos mil doce y 307-A.-2468 de veinticuatro de julio de dos mil trece, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (instrumento de incremento distinto al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal), lo cierto es que la Segunda Sala destacó que el personal de categorías correspondía un trato particular en la aplicación del tabulador de sueldos y salarios, puesto que éste era creado por la dependencia empleadora.



54. Luego, la Sala de la Corte efectuó el análisis de las circulares emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer si el aumento autorizado en ellas cubría el requisito de generalidad, a fin de estar en aptitud de resolver la procedencia de los incrementos a los conceptos "bono de despensa" y "previsión social múltiple", y afirmó que el aumento ahí autorizado sólo se otorgó al personal operativo, con exclusión del personal de mando y de enlace; esto es, para hacer el análisis de la generalidad de los incrementos autorizados en las circulares, la Corte sólo tomó en cuenta al personal civil correspondiente a operativo y mando y de enlace, sin considerar al personal de categorías (debido a que para estos últimos el manual establece un trato distinto en cuanto a la regulación de sus prestaciones económicas).

55. Es importante destacar que el derecho a percibir el concepto "bono de despensa" en general para todos los servidores de la administración pública surge de lo dispuesto en el acuerdo por el que se reestructuran los sueldos de base presupuestales consignados en el Catálogo de Empleos de la Federación del Personal Administrativo del Ejecutivo Federal y la del Departamento del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), el cual aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de mil novecientos ochenta y dos, y del que en su artículo quinto se obtiene que a partir de su publicación, todos los servidores de la administración pública tienen derecho a recibir el concepto de "despensa", sin distinción del tipo de persona civil a que correspondan según su cargo.

56. Razón por la cual, si el derecho a percibir la prestación del concepto de "despensa", es general, debe considerarse en los mismos términos la prerrogativa a que dicho concepto incrementa conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

57. Por tanto, asiste derecho a la parte quejosa de recibir los incrementos establecidos para el concepto "bono de despensa" conforme a los parámetros del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, puesto que éstos han incrementado anualmente en forma general para el personal civil a quienes aplica el referido manual.



58. En esa medida, dado que los incrementos autorizados al concepto "bono de despensa" en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal colman los requisitos de compatibilidad y generalidad, deberán aplicarse a la parte quejosa en forma proporcional al concepto que en ella se cubre.

59. De las consideraciones descritas anteriormente se observa que **los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica** consistente en definir si los incrementos de la prestación denominada "bono de despensa", previstos en diversos Manuales de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, fueron o no otorgados de manera general de conformidad con los artículos 57 de la Ley del ISSSTE abrogada y 43 (sic) 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 de ISSSTE, a efecto de resolver si los pensionados de ese Instituto tienen o no derecho a tales incrementos.

60. Asimismo, se aprecia que los órganos colegiados resolvieron la cuestión jurídica descrita de modo diferente, ya que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** estimó que los incrementos aludidos no fueron otorgados de manera general, puesto que se excluyó de ellos a los puestos que por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y que son identificados como "categorías", por lo que los pensionados del ISSSTE no tienen derecho a tales incrementos.

61. En cambio, el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró que los incrementos en cuestión se efectuaron de forma general para los trabajadores operativos y mando y de enlace, respecto de quienes los manuales regulan sus prestaciones, sin que pueda considerarse para determinar la generalidad del pago del concepto "bono de despensa" al grupo "categorías", ya que tienen un trato específico en cuanto al tabulador de sueldos y salarios.

62. De ahí que, si los órganos colegiados analizaron el mismo problema jurídico y lo solucionaron de forma distinta, es evidente que existe contradicción de tesis cuyo tema radica en resolver si los incrementos de la prestación deno-



minada "bono de despensa", establecidos en los Manuales de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, expedidos en dos mil siete, dos mil ocho y de dos mil once a dos mil diecisiete, fueron o no otorgados de manera general de acuerdo con lo dispuesto en los artículo (sic) 57 de la Ley del ISSSTE abrogada y 43 (sic) 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 de ISSSTE, con el fin de establecer si los pensionados de dicha institución tienen o no derecho a tales incrementos.

63. No es obstáculo el hecho de que los Tribunales Colegiados hayan analizado manuales vigentes en distintas épocas, toda vez que como se verá en el apartado de estudio, el contenido de los artículos en los que se apoyaron para emitir su criterio, son esencialmente iguales.

## V. Estudio

64. Con el propósito de establecer el criterio que debe prevalecer sobre la cuestión jurídica debatida, debe tomarse en cuenta el contenido de los artículos 57 de la Ley del ISSSTE en vigor hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, y 43 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 vigente.

**"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.

"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.



"En caso de que en el año calendario anterior el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor resulte inferior a los aumentos otorgados a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, las cuantías de las pensiones se incrementarán en la misma proporción que estos últimos.

"De no ser posible la identificación del puesto, para el incremento que corresponde a la pensión respectiva, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor como criterio de incremento.

"Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la junta directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados."

**"Artículo 43.** Los pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a la concedida a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión, de conformidad con lo que establezca el decreto que anualmente expide el Ejecutivo Federal para tales efectos.

"Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero del año siguiente, conforme a los mecanismos de pago que determine la secretaría.

"Asimismo, los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles."

65. De los artículos transcritos, en la parte que interesa, se aprecia que los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.



66. En ese sentido, si un pensionado por el ISSSTE demanda el pago de los incrementos del concepto "bono de despensa", que se otorga a los trabajadores en activo, ese reclamo estará sujeto al cumplimiento de los requisitos: a) que la prestación haya sido aumentada de manera general a los trabajadores en activo; b) que la prestación sea compatible con los pensionados; y c) en caso de proceder el incremento, éste debe ser proporcional.

67. Los requisitos en mención fueron definidos por esta Sala en la contradicción de tesis 205/2016, para quedar de la manera siguiente:

68. **Compatibilidad.** La compatibilidad entre las prestaciones en dinero de los trabajadores en activo y la pensión que reciben los jubilados o pensionados, se actualizará en función de que exista la posibilidad legal de que ambas puedan subsistir al mismo tiempo, es decir, si existe una disposición legal que prevea que los pensionados tienen derecho a percibir, además de su pensión, otras prestaciones en dinero que también recibe el personal en activo; ya que en este supuesto, la prestación en dinero y la pensión no son legalmente excluyentes entre sí, al concurrir en el pensionado, a pesar de que tienen una naturaleza y fuente financiera distintas, puesto que mientras las pensiones se financian de las aportaciones y cuotas que se cotizan al ISSSTE, las prestaciones adicionales se sufragan del presupuesto federal.

69. **Generalidad.** Para que proceda el aumento de las prestaciones en dinero respecto de los pensionados, primero debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, que el incremento necesariamente debe beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la administración pública federal. De acuerdo con lo anterior, cuando un pensionado en juicio reclama el aumento del "bono de despensa" en la misma proporción en que fueron otorgados para los trabajadores en activo, debe demostrar el incremento en ese concepto y que se otorgó de manera general a todos los servidores públicos de la administración pública federal.

70. **Proporcionalidad.** Los aumentos que reciban los pensionados deben corresponder, en concepto y cantidad, a los que reciban los trabajadores en activo.



71. De tal suerte, en la contradicción citada, esta Sala sostuvo que un pensionado por el ISSSTE sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de los trabajadores en activo –requisito de generalidad–, que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., fracción I,<sup>5</sup> de la abrogada Ley del ISSSTE.

72. Ahora, en relación a los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal, el artículo 10<sup>6</sup> de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias

<sup>5</sup> **Artículo 1o.** La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:

"I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 10.** El presente manual considera las remuneraciones de los servidores públicos, para:

"I. Personal civil, en los términos siguientes:

"a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.

"En el **anexo 1** (en dos mil siete), **anexo 2** (en dos mil ocho y de dos mil once a dos mil diecisiete), del presente Manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica;

"b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.

"Para efectos de este Manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'K' a 'G', y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'O' a 'L', y sus equivalentes. (Párrafo adicionado de dos mil catorce a dos mil diecisiete).

"En los **anexos 2 A y 2 B** (en dos mil siete), **anexo 3 A y 3 B** (en dos mil ocho y de dos mil once a dos mil quince), **anexo 3A** (en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete) de del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y ..."



y Entidades de la Administración Pública Federal expedidos en dos mil siete, dos mil ocho y de dos mil once a dos mil diecisiete, que fueron examinados por los Tribunales Colegiado contendientes, establece la clasificación siguiente:

73. **Operativo**, que son los puestos que se identifican con los niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial del sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.

74. **Categorías**, que se refiere a los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica.

75. **Mando y de enlace**, que comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.

76. Con base en lo expuesto se concluye que, si de acuerdo con lo sustentado por esta Sala en la contradicción de tesis 205/2016, el requisito de generalidad en los aumentos de prestaciones sólo se actualiza si el incremento se otorga a la totalidad de los trabajadores en activo, entonces el aumento al concepto "bono de despensa" debió reflejarse en todos los trabajadores (sic) de la administración pública federal, que se componen por el personal operativo, de categorías creadas por rama de especialidad técnica o profesional, así como de mando y de enlace.

77. No resulta inadvertido que en términos del artículo 2<sup>7</sup> de los manuales de percepciones en cita, el grupo de personal denominado "categorías" corres-

<sup>7</sup> "Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de



ponde a plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables; sin embargo, tal circunstancia no implica que este tipo de personal no forme parte de los trabajadores en activo, máxime si se contempla como una clasificación de los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal. De ahí que para efectos del requisito de generalidad, también deba ser considerado este grupo de personal.

78. Expuesto lo anterior, procede verificar si en los manuales de percepciones analizados por los órganos colegiados contendientes, esto es, los expedidos en dos mil siete, dos mil ocho y de dos mil once a dos mil diecisiete, se aumentó el concepto de "bono de despensa" para la totalidad de los trabajadores en activo de la administración pública federal.

79. Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil siete:

**"Artículo 37.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$100.00 mensuales al personal operativo y \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace."

80. Manual de Percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil ocho:

**"Artículo 30.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$100.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace."

---

los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por:

**"I. Categoría:** Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables; ..."



81. Manual de percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil once:

**"Artículo 30.-** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$150.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace."

82. Manual de percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil doce:

**"Artículo 30.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$190.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace."

83. Manual de percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil trece:

**"Artículo 30.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$225.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace."

84. Manual de percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil catorce:

**"Artículo 30.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$265.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace."

85. Manual de percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil quince:

**"Artículo 30.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace."

86. Manual de percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis:



**"Artículo 31.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace."

87. Manual de percepciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete:

**"Artículo 31.** La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central."

88. Por un lado, de los manuales transcritos se observa que en dos mil ocho no se reflejó aumento alguno al concepto ayuda para despensa –"bono de despensa"– con respecto a la misma prestación otorgada en dos mil siete.

89. Por otro, que de dos mil once a dos mil diecisiete sí se incrementó esa prestación, pero no a la totalidad de los trabajadores en activo, ya que de dos mil once a dos mil catorce, tal aumento sólo se otorgó al personal operativo, excluyéndose al personal de categorías, y de mando y de enlace.

90. Por lo que hace a los incrementos previstos para dos mil quince y dos mil dieciséis, éstos sólo fueron autorizados al personal operativo, y de mando y de enlace, sin considerar al de categorías creadas por ramas de especialidad.

91. Por último, en dos mil diecisiete el aumento sólo se reflejó en el personal operativo, y de mando y de enlace que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central, es decir, una vez más se excluyó al personal de categorías y a los que se ajusten a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica.

92. Así, es evidente que los incrementos previstos en los manuales referidos no fueron otorgados de manera general, esto es, a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, puesto que se excluyeron a diversos grupos de personal y, por ende, no se actualiza lo previsto en la última parte de los artículos 57 de la Ley del ISSSTE abrogada y 43 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 de dicho instituto.



## VI. Jurisprudencia que debe prevalecer

93. En las relatadas consideraciones, deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios siguientes:

BONO DE DESPENSA. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESA PRESTACIÓN ESTABLECIDO EN LOS MANUALES DE PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXPEDIDOS EN DOS MIL SIETE, DOS MIL OCHO Y DE DOS MIL ONCE A DOS MIL DIECISIETE.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron si los incrementos de la prestación denominada "bono de despensa", previstos en diversos Manuales de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, fueron o no otorgados de manera general de conformidad con los artículos 57 de la Ley del ISSSTE abrogada y 43 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 de ISSSTE, a efecto de resolver si los pensionados de ese Instituto tienen o no derecho a tales incrementos. Llegaron a soluciones contrarias, toda vez que uno estimó que los incrementos aludidos no fueron otorgados de manera general, en razón de que se excluyó de ellos a los puestos que por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y que son identificados como "categorías", mientras que el otro consideró que los incrementos en cuestión se efectuaron de forma general para los trabajadores operativos y mando y de enlace, respecto de quienes los manuales regulan sus prestaciones, sin que pueda considerarse para determinar la generalidad del pago del concepto "bono de despensa" al grupo "categorías", ya que tienen un trato específico en cuanto al tabulador de sueldos y salarios.

Criterio jurídico: Los incrementos previstos en los manuales no fueron otorgados de manera general, esto es, a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, puesto que se excluyeron a diversos grupos de personal y, por ende, no se actualiza lo



previsto en la última parte de los artículos 57 de la Ley del ISSSTE abrogada y 43 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 de dicho instituto. Consecuentemente, los pensionados del ISSSTE no tienen derecho a tales incrementos.

Justificación: De acuerdo con lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción 205/2016, el requisito de generalidad en los aumentos de prestaciones sólo se actualiza si el incremento se otorga a la totalidad de los trabajadores en activo. En ese sentido, de los manuales referidos se observa que en dos mil ocho no se reflejó aumento alguno al concepto ayuda para despensa –"bono de despensa"– con respecto a la misma prestación otorgada en 2007; y que de 2011 a 2017 sí se incrementó esa prestación, pero no a la totalidad de los trabajadores en activo, ya que de 2011 a 2014, tal aumento sólo se otorgó al personal operativo, excluyéndose al personal de categorías, y de mando y de enlace. Por lo que hace a los incrementos previstos para 2015 y 2016, éstos sólo fueron autorizados al personal operativo, y de mando y de enlace, sin considerar al de categorías creadas por ramas de especialidad. Por último, en 2017 el aumento sólo se reflejó en el personal operativo, y de mando y de enlace que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central, es decir, una vez más se excluyó al personal de categorías y a los que se ajusten a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica.

94. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala

### **RESUELVE:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en el último apartado de esta ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia emitida en esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

**Nota:** La tesis de jurisprudencia XVI.1o.A. J/39 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2283, con número de registro digital: 2015411.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**BONO DE DESPENSA. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESA PRESTACIÓN ESTABLECIDO EN LOS MANUALES DE PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXPEDIDOS EN DOS MIL SIETE, DOS MIL OCHO Y DE DOS MIL ONCE A DOS MIL DIECISIETE.**

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron si los incrementos de la prestación denominada "bono de despensa", previstos en diversos Manuales de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, fueron o no otorgados de manera general de conformidad con los artículos 57 de la Ley del ISSSTE abrogada y 43 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 de ISSSTE, a efecto de resolver si los pensionados de ese Instituto tienen o no derecho a tales incrementos. Llegaron a soluciones contrarias, toda vez que uno estimó que los incrementos aludidos no fueron otorgados de manera general, en razón de que se excluyó de ellos a los puestos que por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y que son identificados como "catego-



rías", mientras que el otro consideró que los incrementos en cuestión se efectuaron de forma general para los trabajadores operativos y mando y de enlace, respecto de quienes los manuales regulan sus prestaciones, sin que pueda considerarse para determinar la generalidad del pago del concepto "bono de despensa" al grupo "categorías", ya que tienen un trato específico en cuanto al tabulador de sueldos y salarios.

**Criterio jurídico:** Los incrementos previstos en los manuales no fueron otorgados de manera general, esto es, a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, puesto que se excluyeron a diversos grupos de personal y, por ende, no se actualiza lo previsto en la última parte de los artículos 57 de la Ley del ISSSTE abrogada y 43 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 de dicho Instituto. Consecuentemente, los pensionados del ISSSTE no tienen derecho a tales incrementos.

**Justificación:** De acuerdo con lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción 205/2016, el requisito de generalidad en los aumentos de prestaciones sólo se actualiza si el incremento se otorga a la totalidad de los trabajadores en activo. En ese sentido, de los manuales referidos se observa que en dos mil ocho no se reflejó aumento alguno al concepto ayuda para despensa –"bono de despensa"– con respecto a la misma prestación otorgada en 2007; y que de 2011 a 2017 sí se incrementó esa prestación, pero no a la totalidad de los trabajadores en activo, ya que de 2011 a 2014, tal aumento sólo se otorgó al personal operativo, excluyéndose al personal de categorías, y de mando y de enlace. Por lo que hace a los incrementos previstos para 2015 y 2016, éstos sólo fueron autorizados al personal operativo, y de mando y de enlace, sin considerar al de categorías creadas por ramas de especialidad. Por último, en 2017 el aumento sólo se reflejó en el personal operativo, y de mando y de enlace que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central, es decir, una vez más se excluyó al personal de categorías y a los que se ajusten a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica.



## 2a./J. 33/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 2/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Sexto Circuito y Décimo Octavo del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 20 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

### Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 367/2017, 370/2017, 386/2017, 388/2017 y 543/2017, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia XVI.1o.A. J/39 (10a.), de título y subtítulo: "BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA, NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES, A PARTIR DE SU ACRECENTAMIENTO ESTABLECIDO EN LOS MANUALES DE PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXPEDIDOS DE 2011 A 2016 [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 13/2017 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2283, con número de registro digital: 2015411; y,

El sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 350/2018, 486/2018, 646/2018 y 746/2018.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 205/2016 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 989, con número de registro digital: 26985.

Tesis de jurisprudencia 33/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA NEGATIVA DE APLICAR A FAVOR DE UNA PERSONA TRABAJADORA, LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA MITIGAR Y CONTROLAR LOS RIESGOS PARA LA SALUD ORIGINADOS POR EL VIRUS SARS-CoV2 EN LOS CENTROS DE TRABAJO. CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 127/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO QUINTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y DÉCIMO SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO, AMBOS DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la denuncia de la contradicción de tesis.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, 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, pues se refiere a la posible contradicción entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados con diferente especialización, además de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para dirimir el punto jurídico en contienda.

<sup>2</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:  
"...



pues fue formulada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Ahora, a fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es pertinente tomar en cuenta los aspectos más relevantes de las ejecutorias que dieron origen a dichos criterios que, en síntesis, son los siguientes:

**I. Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2020.**

1. Marisa Leticia Sámano Rodríguez, quien afirmó padecer hipertensión arterial descontrolada y ocupar el puesto de "encargada de guardia nocturna B" en el Centro Regulador de Urgencias Médicas (CRUM), promovió juicio de amparo indirecto en contra de las siguientes autoridades:

- a) Secretaría de Salud
- b) Secretaría de Salud de la Ciudad de México
- c) Jefe del Centro Regulador de Urgencias Médicas de la Ciudad de México
- d) Jefe sindical de la Sección 13 Rama Médica
- e) Licenciada Carolina Mosco
- f) Doctora Estrella Albarrán

Asimismo, alegó la falta de aplicación por parte del Centro Regulador de Urgencias Médicas, de la circular SSCDMX/DGAF/012/2020, emitida por el direc-

---

"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 Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.



tor general de Administración y Finanzas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, de conformidad con el Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México, las medidas preventivas en materia de salud a implementarse en la Ciudad de México, con motivo del virus COVID-19, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de marzo de dos mil veinte, en el que se instruyó a no asistir a su centro de trabajo a las personas ubicadas en algún grupo de riesgo de contraer el virus SARS-CoV2.

Al respecto, la quejosa indicó haber realizado diferentes trámites para quedar exenta de presentarse a laborar, debido a que padece hipertensión; no obstante, señaló que su solicitud fue rechazada.

2. Por razón de guardia correspondió conocer del asunto al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, el cual, en acuerdo de tres de mayo de dos mil veinte, la registró bajo el expediente 637/2020; asimismo, declaró su incompetencia por razón de materia para conocer de la demanda.

Al respecto, sostuvo que del estudio integral de la demanda se advertía que la quejosa reclamaba que las autoridades responsables no le hubieran aplicado las siguientes disposiciones:

"1. Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México, las medidas preventivas en materia de salud a implementarse en la Ciudad de México, con motivo del virus COVID-19, emitido por la titular de la Jefatura de Gobierno y publicado el 19 de marzo de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"2. Circular No. SSCDMX/DGAF/012/2020, relativa a las medidas preventivas COVID-19, emitida por el director general de Administración y Finanzas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, de 19 de marzo de 2020."

En ese sentido, consideró que no tenía competencia para conocer del asunto, en tanto que las normas mencionadas derivaban de políticas en materia



de salud pública, al haber sido emitidas por una autoridad administrativa con base en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que correspondía conocer del asunto a un órgano colegiado especializado en materia administrativa.

Finalmente, señaló que si bien el acuerdo reclamado podía impactar en la aplicación de disposiciones de carácter laboral, lo cierto era que éste, por sí mismo, no regulaba cuestiones laborales de forma destacada, al tratarse de medidas sanitarias.

3. De esa manera, el asunto fue turnado al Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México quien, en auto de cinco de mayo de dos mil veinte, registró la demanda con el expediente 564/2020 y rechazó la competencia declinada.

Lo anterior, al sostener que la pretensión de la parte quejosa consistía en que el Centro Regulador de Urgencias Médicas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, en su calidad de empleador, aplicara a su favor las medidas emitidas con motivo de la contingencia generada por el virus SARS-CoV2, al encontrarse entre las personas en riesgo, en caso de padecer COVID-19.

En consecuencia, ordenó la devolución del juicio de amparo al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, quien remitió los autos al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo en turno, a efecto de que se pronunciara respecto al conflicto competencial suscitado.

4. En acuerdo de catorce de mayo de dos mil veinte, el presidente del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito –órgano que se encontraba de guardia–, registró el asunto bajo el expediente conflicto competencial 7/2020 y admitió su trámite.

En sesión extraordinaria, celebrada vía remota, el veintiséis de mayo de dos mil veinte, el órgano colegiado determinó que el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México era competente para conocer del asunto, esencialmente, por las razones siguientes:



- En principio, para resolver el tema de la competencia en un juicio de amparo, es necesario atender a la naturaleza del acto reclamado, a partir del análisis de los hechos narrados, los conceptos de violación, así como las pruebas ofrecidas y los preceptos legales invocados, prescindiendo de considerar la relación jurídica existente entre las partes; ello en términos de la jurisprudencia P./J. 83/98, de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES."

- En ese sentido, la parte quejosa omitió precisar el acto reclamado, pues únicamente se limitó a señalar las autoridades responsables, entre las que figuraba su empleador; no obstante, del análisis de los hechos narrados en su demanda se advierte que la promovente señaló la negativa por parte de la jefa de la unidad departamental de aplicar en su beneficio el Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México, las medidas preventivas en materia de salud a implementarse en la Ciudad de México, con motivo del virus COVID-19, publicado el 19 de marzo de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

- De esa manera, si la quejosa reclamó la negativa de su empleador respecto a la solicitud que sustentó con base en el estado de emergencia sanitaria, a efecto de no presentarse a laborar como consecuencia de la hipertensión que padece, entonces, debe concluirse que el acto tiene una naturaleza laboral.

- Lo anterior, aun cuando el acuerdo y la circular, cuya falta de aplicación reclama la quejosa, correspondan a actos formalmente administrativos, en tanto que la decisión que contienen es de índole laboral, ya que el origen del acto reclamado consiste en la decisión unilateral del empleador de extinguir un beneficio otorgado a la trabajadora.

## **II. Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver el conflicto competencial 45/2020.**

1. Marisa Leticia Sámano Rodríguez, quien afirmó padecer hipertensión arterial descontrolada y ocupar el puesto de "encargada de guardia nocturna B"



en el Centro Regulador de Urgencias Médicas (CRUM), promovió juicio de amparo indirecto en contra de las siguientes autoridades:

- a) Secretaría de Salud
- b) Secretaría de Salud de la Ciudad de México
- c) Jefe del Centro Regulador de Urgencias Médicas de la Ciudad de México
- d) Jefe sindical de la Sección 13 Rama Médica
- e) Licenciada Carolina Mosco
- f) Doctora Estrella Albarrán

Asimismo, alegó la falta de aplicación por parte del Centro Regulador de Urgencias Médicas, de la circular SSCDMX/DGAF/012/2020, emitida por el director general de Administración y Finanzas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, de conformidad con el Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México, las medidas preventivas en materia de salud a implementarse en la Ciudad de México, con motivo del virus COVID-19, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de marzo de dos mil veinte, en el que se instruyó a no asistir a su centro de trabajo a las personas ubicadas en algún grupo de riesgo de contraer el virus SARS-CoV2.

Al respecto, la quejosa indicó haber realizado diferentes trámites para quedar exenta de presentarse a laborar, debido a que padece hipertensión; no obstante, señaló que su solicitud fue rechazada.

2. Por razón de guardia correspondió conocer del asunto al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular, mediante acuerdo de ocho de mayo de dos mil veinte, la registró bajo el expediente 629/2020 y declaró carecer de competencia, por razón de materia, para conocer de la demanda de amparo.



Al respecto, de la lectura integral de la demanda precisó que la pretensión de la parte quejosa consistía en que las autoridades del Centro Regulador de Urgencias Médicas, dependiente de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, le permitieran quedarse en su casa, así como justificar sus ausencias, por considerar que acudir a su centro de trabajo constituía un riesgo, al estar ubicada en el grupo de personas vulnerables de contraer el virus SARS-CoV2; de ahí que el acto reclamado correspondía a la materia laboral.

3. De esa manera, el asunto fue turnado al Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México quien, en acuerdo de trece de mayo de dos mil veinte, registró la demanda con el expediente 686/2020 y determinó no aceptar la competencia declinada.

Lo anterior, ya que del estudio integral de la demanda de amparo se advertía que la quejosa solicitaba la protección constitucional con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2; en ese sentido, de conformidad con lo resuelto en los conflictos competenciales 7/2020 y 8/2020, fallados por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondía conocer a un Juzgado Especializado en Materia Administrativa.

En consecuencia, ordenó la devolución del asunto al Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien, al insistir en su incompetencia, ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno, para que resolviera el conflicto competencial suscitado.

4. En acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil veinte, el presidente del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito –órgano que se encontraba de guardia– ordenó registrar el asunto bajo el expediente conflicto competencial administrativo 45/2020, así como admitirlo a trámite.

En sesión extraordinaria, celebrada vía remota, el veintiséis de mayo de dos mil veinte, el órgano colegiado resolvió el conflicto competencial en el sentido de declarar competente para conocer de la demanda de amparo al Juzgado



Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, con base en las razones siguientes:

- De acuerdo con la jurisprudencia P./J. 83/98, de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.", para resolver el tema de la competencia en un juicio de amparo, por razón de materia, es necesario atender a la naturaleza del acto reclamado.

- En ese sentido, se advierte que los actos reclamados derivan de disposiciones generales emitidas por diversas dependencias gubernamentales, con el fin de mitigar la pandemia decretada por la Organización Mundial de la Salud, por lo que el reclamo toral conlleva implícitamente el cumplimiento de normas administrativas y recomendaciones de dicha organización internacional, dirigidas a salvaguardar la salud y la vida de las personas con actividades en el sector público y privado, al estar en cercanía constante de pacientes con el padecimiento COVID-19.

- Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 117/2019, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMARON PRESTACIONES DERIVADAS DEL DERECHO A LA SALUD, POR PARTE DE AUTORIDADES DE UN INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL. SE SURTE EN FAVOR DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", en el que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las decisiones de carácter médico de las instituciones de seguridad social que se encuentren relacionados con el derecho a la salud –contemplado en el artículo 4o. de la Constitución Federal–, derivan de una facultad administrativa, por lo que su conocimiento corresponde a la materia administrativa.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito.



El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existe contradicción de tesis 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.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Así lo estableció en la jurisprudencia P./J. 72/2010, 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



Así, 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 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 Tribunales Colegiados de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En ese sentido, 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 a partir 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 una jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

Lo anterior, porque ello 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, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Apuntado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en el caso, sí se configura la contradicción de tesis denunciada, debido a que los órganos contendientes se pronunciaron sobre una misma cuestión jurídica, respecto a la que emitieron criterios diversos.

En principio, de los antecedentes narrados se advierte que los conflictos competenciales resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito derivan de demandas de amparo promovidas por la misma quejosa, en contra de las mismas autoridades responsables y por los mismos actos reclamados; de ahí que los asuntos coincidan en las cuestiones fácticas que les dieron origen.

De esa manera, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al fallar el conflicto competencial 7/2020, precisó que de los hechos narrados en la demanda de amparo se advertía que la quejosa



reclamaba la negativa de aplicar en su beneficio el acuerdo mediante el que se establecieron diferentes medidas preventivas para evitar riesgos de salud, incluida la circular de diecinueve de marzo de dos mil veinte.

Lo anterior, al pertenecer al grupo de personas en riesgo de contraer el virus SARS-CoV2, por padecer hipertensión; de ahí que se tratara de una decisión unilateral por parte del empleador, en relación con un beneficio otorgado a una trabajadora, por lo que la materia del juicio de amparo consistía en determinar el proceder del patrón, en relación con el derecho a la salud de la parte quejosa.

En consecuencia, concluyó que el Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo era competente para conocer del juicio de amparo, en tanto que las disposiciones, cuya aplicación se reclamaba, si bien tenían el carácter de actos formalmente administrativos, lo cierto es que implicaban una decisión de índole laboral.

Por el contrario, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 45/2020, determinó que la naturaleza de los actos reclamados era de índole administrativa, al consistir en el cumplimiento de disposiciones administrativas y recomendaciones emitidas por diversas dependencias gubernamentales, dirigidas a salvaguardar la salud y la vida de las personas con actividades en el sector público y privado, como consecuencia de la pandemia decretada por la Organización Mundial de la Salud, respecto al virus SARS-CoV2.

Asimismo, precisó que ha sido criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las decisiones de carácter médico de las instituciones de seguridad social que se encuentren relacionadas con el derecho a la salud derivan de una facultad administrativa; de ahí que el órgano competente para conocer del juicio de amparo indirecto fuera el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa.

Como se advierte, ambos órganos jurisdiccionales arribaron a conclusiones diferentes respecto a un mismo punto jurídico, motivo por el que la controversia aquí suscitada se circunscribe en determinar si el conocimiento de una



demanda de amparo indirecto promovida en contra de la negativa de aplicar en beneficio de alguna persona trabajadora las medidas implementadas para prevenir los contagios de la enfermedad COVID-19 en los centros de trabajo, corresponde a un Juzgado de Distrito especializado en materia de trabajo, o bien, en materia administrativa.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

En primer término, conviene distinguir entre los conceptos de jurisdicción y competencia, entendiéndose por la primera, la potestad de que se hallan investidos los juzgadores para administrar justicia, mientras que el segundo concepto se refiere a la facultad que tienen tales juzgadores para conocer de determinadas controversias.<sup>4</sup>

De esa manera, para definir la competencia de los órganos jurisdiccionales, es decir, determinar cuáles asuntos deben conocer, debe atenderse a criterios como:<sup>5</sup>

a) La materia, la cual se establece en atención a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio, esto es, las cuestiones jurídicas que constituyen el fondo

<sup>4</sup> Es ilustrativa la jurisprudencia, de rubro y texto: "JURISDICCION Y COMPETENCIA.—La jurisdicción es la potestad del Estado convertido en autoridad para impartir justicia, por medio de los tribunales que son sus órganos jurisdiccionales, pero esa administración de justicia comprende actividades muy diversas, por lo que ha habido necesidad de hacer una clasificación atendiendo a razones territoriales, a la cuantía de los asuntos, a la materia misma de la controversia y al grado, lo cual origina la competencia de determinado tribunal para conocer de un negocio. Así pues, la jurisdicción es la potestad de que se hallan investidos los Jueces para administrar justicia y la competencia es la facultad que tienen para conocer de ciertos negocios, y esa facultad debe serles atribuida por la ley o puede derivarse de la voluntad de las partes.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 80, Séptima Parte, página 21, registro digital: 245837.

<sup>5</sup> *Cfr.* Conflicto competencial 179/2011, resuelto por esta Segunda Sala, en sesión de 6 de julio de 2011, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio Armando Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.



de la materia en el proceso, de acuerdo con las diferentes ramas del derecho sustantivo.

b) El territorio, es decir, el ámbito espacial de validez dentro del cual un juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional, el cual puede denominarse de diversas maneras como Circuitos, distritos o partidos judiciales.

c) El grado, el cual se refiere a la posibilidad de que la decisión sobre una controversia sea sometida a revisión por parte de un juzgador de mayor jerarquía, con el fin de que determine si dicha decisión fue dictada con apego o no a derecho y resuelva si debe o no confirmarse.

En ese sentido, los criterios mencionados constituyen factores determinantes de la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer de las controversias relacionadas con una rama específica del derecho, dentro de un espacio territorial concreto, en una instancia determinada.

Ahora, de acuerdo con el artículo 94, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> para determinar el régimen de distribución de competencias de los órganos jurisdiccionales de amparo, debe atenderse a las pautas que de manera expresa establezca la legislación ordinaria, específicamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual regula la especialización por materia de los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito.

En particular, respecto a las materias administrativa y de trabajo, los artículos 52 y 55 de la ley mencionada<sup>7</sup> detallan la competencia de los Juzgados de

<sup>6</sup> "Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

"...

"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece."

<sup>7</sup> "Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:



Distrito en tales materias, de donde se advierte que el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado, así como de la autoridad responsable.

De esa forma, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P./J. 83/98,<sup>8</sup> determinó que los conflictos com-

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y,

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 55. Los Jueces de Distrito en materia de trabajo conocerán:

"I. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridad del mismo orden;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial;

"IV. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio; y,

"V. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"VI. De las diferencias o conflictos de la materia laboral, en los términos de la fracción XX del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>8</sup> El rubro y texto de la tesis señalan: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL



petenciales que se susciten por razón de materia deben resolverse en atención a la naturaleza de la acción ejercida, sin analizar la relación jurídica existente entre las partes en litigio, en tanto que dicho tema pertenece al estudio de fondo del asunto.

En ese mismo sentido, esta Segunda Sala emitió la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, de rubro: "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.",<sup>9</sup> en la que se concluyó que para dirimir los conflictos competenciales suscitados con motivo de la promoción de juicios de amparo debe

ENTRE LAS PARTES.—En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28, registro digital: 195007.

<sup>9</sup> El texto de la jurisprudencia señala: "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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, registro digital: 167761.



atenderse a la naturaleza del acto reclamado, ya que éste es precisamente el elemento que define la acción constitucional, sin que ello implique el análisis de las expresiones alegadas en contra de aquél.

Así, de acuerdo con lo expuesto, corresponde ahora analizar la naturaleza del acto reclamado en los juicios de amparo que originaron los conflictos competenciales resueltos por los Tribunales Colegiados contendientes; al respecto, de las demandas de amparo promovidas por la parte quejosa, se advierte que ésta reclamó la negativa de aplicar en su favor las medidas implementadas para prevenir la transmisión de la enfermedad COVID-19 en su centro de trabajo.

Con el propósito de contextualizar la temática de esta contradicción de tesis, debe precisarse que el treinta de enero de dos mil veinte la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de la nueva enfermedad por coronavirus COVID-19 constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional. Posteriormente, el once de marzo siguiente, como consecuencia de la rapidez de su propagación, así como por su gravedad, tal organización la declaró como una pandemia.

En tales circunstancias, el diecinueve de marzo de dos mil veinte, la jefa de Gobierno de la Ciudad de México emitió el Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México las medidas preventivas en materia de salud a implementarse con motivo del virus SARS-CoV2.

Como parte de las medidas para evitar los contagios de la enfermedad COVID-19, se instruyó a los servidores públicos de la Ciudad de México a no asistir a su centro de trabajo en los supuestos siguientes:

a) En caso de presentar síntomas compatibles con el coronavirus (COVID-19), los trabajadores deberán permanecer aislados en su domicilio y atender las recomendaciones médicas.

b) Tratándose de madres o padres trabajadores, que tengan a su cargo el cuidado de sus hijos, cuyos centros educativos de nivel básico suspendan actividades, podrán, optativamente, no asistir a trabajar presencialmente y hacerlo a distancia.



c) En caso de contar con 68 años o más las personas deberán comunicarlo a su superior jerárquico.

d) Las personas que pertenezcan a alguno de los siguientes grupos vulnerables: mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas que padezcan hipertensión, diabetes y enfermedades crónicas que reduzcan la capacidad comunitaria.

Asimismo, se establecieron diferentes mecanismos para que las trabajadoras y los trabajadores que presentaran síntomas de contagio, así como los que tuvieran a su cargo el cuidado de sus hijos, pudieran justificar sus inasistencias; igualmente, se previó que aquellos ubicados en algún grupo vulnerable y que laboraran en las instituciones de seguridad ciudadana, el sistema penitenciario, de salud, gestión integral de riesgos y protección civil y bomberos, debían solicitar la autorización de la instancia administrativa correspondiente.

En todo caso, se solicitó a los titulares de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades, no ejercer ninguna clase de amonestación o represalia en materia laboral, incluido cualquier descuento por ausencia en contra de los servidores públicos, sin importar su esquema de contratación.<sup>10</sup>

Posteriormente, el veinticuatro de marzo de dos mil veinte, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Como parte de las medidas contenidas en dicho documento, se instruyó a los sectores público, privado y social a evitar la asistencia a los centro de trabajo, de los adultos mayores de sesenta y cinco años o más, así como de las personas ubicadas en los grupos de riesgo,<sup>11</sup> quienes en todo momento con-

<sup>10</sup> "Cuarto. Se instruye a las personas titulares de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México para que no ejerzan ninguna clase de amonestación, represalia y/o sanción en materia laboral, incluyendo el descuento por ausencia, contra las personas servidoras públicas, bajo cualquier esquema de contratación."

<sup>11</sup> "Artículo segundo. Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:



servarían su derecho a recibir su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad laboral vigente.

De igual manera, se señaló que las medidas adoptadas se llevarían a cabo con estricto respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y los trabajadores en todos los sectores, además de que las relaciones laborales continuarían rigiéndose conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo correspondientes, al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.<sup>12</sup>

"a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, diabetes mellitus, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico; ..."

<sup>12</sup> "Artículo segundo. Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:

"...

"c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

"Las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios.

"En el sector público, los titulares de las áreas de administración y finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

"En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquellos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

"Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que



Finalmente, el treinta de marzo de dos mil veinte,<sup>13</sup> el Consejo General de Salubridad declaró a la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, lo que llevó a la implementación de acciones extraordinarias, entre las que destaca la suspensión inmediata de las actividades no esenciales durante el periodo del treinta de marzo al treinta de abril de dos mil veinte, continuando únicamente en funcionamiento las actividades necesarias para atender la emergencia sanitaria, las involucradas en la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, la actividad legislativa, así como las de los sectores fundamentales de la economía, entre otras.

En ese orden de ideas, si bien se advierte que los acuerdos mencionados derivaron de autoridades de carácter administrativo, en ejercicio de las facultades que tienen en materia de salud pública, lo cierto es que ellos también tienen un impacto en el mundo del trabajo.

En efecto, del análisis de su contenido, en particular, de las acciones dirigidas a disminuir los riesgos de contagio en los centros de trabajo, se desprende que con motivo del modo de transmisión de la enfermedad, el Estado implementó varias medidas para garantizar la seguridad y salud de las trabajadoras y los trabajadores de los sectores público y privado, instruyendo a los empleadores, en un primer momento, a evitar la asistencia a los lugares de trabajo de aquellas personas con mayor riesgo de enfermar gravemente a causa del COVID-19 y, posteriormente, ordenando la suspensión total de las actividades que no fueran esenciales para hacer frente a la emergencia sanitaria.

Lo anterior, en el entendido de que las acciones se llevarían a cabo respetando los derechos laborales de las personas trabajadoras; de ahí que las medidas adoptadas para contener la propagación de la enfermedad en los lugares

---

se refiere el presente acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.  
"Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado."

<sup>13</sup> Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil veinte.



de trabajo se ubican en el marco de protección del derecho a la seguridad y salud en el trabajo, al buscar reducir el riesgo de exposición de las trabajadoras y los trabajadores al virus SARS-CoV2.

Al respecto, destaca el artículo 3 del Convenio 155 sobre la seguridad y salud de los trabajadores, emitido por la Organización Internacional del Trabajo,<sup>14</sup> en el que se estableció que la salud, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedades, sino también de elementos físicos y mentales que afecten la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.

En ese sentido, los Estados están obligados a implementar una política con el objeto de prevenir los accidentes y los daños para la salud originados con motivo del trabajo, así como la adopción de planes de acción en caso de emergencia.<sup>15</sup>

De esa forma, si bien las medidas implementadas para reducir los riesgos de contagio de la enfermedad por coronavirus COVID-19 derivan de una política de salud pública dirigida a enfrentar la situación de emergencia que se vive, lo cierto es que su aplicación se ubica, de manera importante, en el ámbito laboral, al tener como consecuencia la adaptación de las condiciones de las personas trabajadoras, a efecto de reducir su exposición a dicha enfermedad.

En ese contexto, a juicio de esta Segunda Sala, las medidas implementadas para mitigar y controlar los riesgos para la salud originados por el virus SARS-CoV2 tienen una naturaleza laboral, cuando su aplicación esté dirigida a garantizar la seguridad y salud de las trabajadoras y los trabajadores en sus centros de trabajo.

Finalmente, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala el hecho de que los conflictos competenciales materia de esta contradicción de tesis, derivaron de demandas de amparo idénticas, promovidas por la misma quejosa; no

<sup>14</sup> Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Ratificado por el Estado Mexicano el uno de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro.

<sup>15</sup> Recomendación 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Emitida por la Organización Internacional del Trabajo.



obstante, dicha circunstancia no es obstáculo para la emisión de un criterio que sirva para resolver de manera uniforme los casos que se presenten, en tanto que los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron de manera diferente respecto a una misma cuestión jurídica que tiene un ámbito generalizado de aplicación, como lo es la definición de la competencia por materia de los Jueces de Distrito.<sup>16</sup>

Lo anterior, en el entendido de que el criterio que aquí se establece no modifica la situación jurídica concreta de los juicios de amparo de los que derivó, ni la decisión adoptada por los órganos colegiados, sino que habrá de regir los asuntos similares o idénticos que se presenten en el futuro.

Con base en lo expuesto, debe prevalecer el criterio adoptado por esta Segunda Sala en la presente resolución y con ello la jurisprudencia siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA NEGATIVA DE APLICAR A FAVOR DE UNA PERSONA TRABAJADORA, LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA MITIGAR Y CONTROLAR LOS RIESGOS PARA LA SALUD ORIGINADOS POR EL VIRUS SARS-CoV2 EN LOS CENTROS DE TRABAJO. CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron respecto a qué Juez de Distrito correspondía conocer del juicio de amparo indirecto promovido en contra de la negativa de aplicar a favor de una persona trabajadora, las medidas implementadas para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 en los centros de trabajo; al respecto, llegaron a conclusiones diferentes, pues mientras uno decidió que el asunto era competencia de un Juez de Distrito en Materia de Trabajo, el otro resolvió que correspondía conocer de éste a un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

<sup>16</sup> Al respecto, se comparte la jurisprudencia 1a./J. 78/2002, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO BASTA PARA SU EXISTENCIA QUE SE PRESENTEN CRITERIOS ANTAGÓNICOS SOSTENIDOS EN SIMILARES ASUNTOS CON BASE EN DIFERENTES RAZONAMIENTOS, SINO QUE ADEMÁS, AQUÉLLOS DEBEN VERSAR SOBRE CUESTIONES DE DERECHO Y GOZAR DE GENERALIDAD.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 66, registro digital: 185422.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que es competente el Juez de Distrito en Materia de Trabajo para conocer de las demandas de amparo indirecto promovidas en contra de la negativa de aplicar en beneficio de una persona trabajadora, las medidas implementadas para mitigar y controlar los riesgos para la salud originados por el virus SARS-CoV2 en los centros de trabajo.

Justificación: Lo anterior, porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para fijar la competencia por razón de materia para conocer de un juicio de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado. En ese sentido, cuando en una demanda de amparo indirecto se reclame la negativa de aplicar a favor de una persona trabajadora las medidas adoptadas para la prevención y mitigación de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV2 en los centros de trabajo, se advierte que su naturaleza es de carácter laboral. Lo anterior, ya que si bien tales acciones derivan de una política de salud pública dirigida a enfrentar la situación de emergencia sanitaria, lo cierto es que su aplicación se ubica en el ámbito laboral, al tener por objeto garantizar el derecho a la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

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.

TERCERO.—Publíquese 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 a los Tribunales Colegiados contendientes y remítanse la tesis de jurisprudencia que se establece en este fallo, así como la parte considerativa correspondiente 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 expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA NEGATIVA DE APLICAR A FAVOR DE UNA PERSONA TRABAJADORA, LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA MITIGAR Y CONTROLAR LOS RIESGOS PARA LA SALUD ORIGINADOS POR EL VIRUS SARS-CoV2 EN LOS CENTROS DE TRABAJO. CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron respecto a qué Juez de Distrito correspondía conocer del juicio de amparo indirecto promovido en contra de la negativa de aplicar a favor de una persona trabajadora, las medidas implementadas para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 en los centros de trabajo; al respecto, llegaron a conclusiones diferentes, pues mientras uno decidió que el asunto era competencia de un Juez de Distrito en Materia de Trabajo, el otro resolvió que correspondía conocer de éste a un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que es competente el Juez de Distrito en Materia de Trabajo



para conocer de las demandas de amparo indirecto promovidas en contra de la negativa de aplicar en beneficio de una persona trabajadora, las medidas implementadas para mitigar y controlar los riesgos para la salud originados por el virus SARS-CoV2 en los centros de trabajo.

Justificación: Lo anterior, porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para fijar la competencia por razón de materia para conocer de un juicio de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado. En ese sentido, cuando en una demanda de amparo indirecto se reclame la negativa de aplicar a favor de una persona trabajadora las medidas adoptadas para la prevención y mitigación de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV2 en los centros de trabajo, se advierte que su naturaleza es de carácter laboral. Lo anterior, ya que si bien tales acciones derivan de una política de salud pública dirigida a enfrentar la situación de emergencia sanitaria, lo cierto es que su aplicación se ubica en el ámbito laboral, al tener por objeto garantizar el derecho a la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

## 2a./J. 42/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 127/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto en Materia Administrativa y Décimo Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito. 8 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Gabriela Zambrano Morales.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 45/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2020.

Tesis de jurisprudencia 42/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de julio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **INTERESES PREVISTOS EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SU CÓMPUTO DEBE INTERRUMPIRSE EN CASO DE MUERTE DE LA PERSONA TRABAJADORA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 112/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO Y SEGUNDO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 5 DE AGOSTO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ALMA RUBY VILLARREAL REYES.

### **III. Competencia y legitimación**

9. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, 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 distintos Circuitos, y no se requiere la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

10. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en tanto fue formulada por los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito en uno de los casos que generó la denuncia de contradicción, a quienes fue reconocida su legitimación



en auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecisiete de marzo de dos mil veinte.

#### IV. Antecedentes

11. **Primer criterio contendiente.** El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito conoció del juicio de amparo directo 475/2016. De los antecedentes del caso, cabe destacar:

- **Demanda laboral.** El cuatro de junio de dos mil trece un trabajador demandó del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) su reinstalación y el pago de salarios caídos, entre otras prestaciones.

- **Contestación.** El instituto demandado adujo que no ocurrió el despido reclamado, sino que el actor renunció voluntariamente.

- **Fallecimiento del actor.** El accionante falleció el tres de febrero de dos mil quince, encontrándose aún en trámite el juicio laboral.

- **Laudo.** El trece de mayo de dos mil dieciséis la Junta condenó al demandado a pagar al actor doce meses de salarios caídos, comprendidos del cuatro de abril de dos mil trece al tres de abril de dos mil catorce, amén de los intereses que se generaran a partir de esta fecha y hasta que se diera cumplimiento al laudo; entre otras condenas.

- **Concepto de violación.** El demandado sostuvo que fue incorrecto que continuaran computándose los intereses derivados de los salarios caídos después de la muerte del actor, porque conforme al artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve, la generación de salarios caídos se interrumpía con la muerte del trabajador.

- **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito calificó como infundado el concepto de violación y **negó** el amparo conforme al siguiente razonamiento:



- El artículo 48<sup>1</sup> de la ley de la materia preveía que **la muerte de la parte trabajadora daba lugar a la interrupción del cómputo de los salarios caídos, mas nada decía de los intereses respectivos.**

- Consideró que esto evidenciaba que no fue la voluntad del legislador que los intereses dejaran de generarse con motivo de la muerte del accionante, pues de ser esa su intención así lo habría plasmado en la norma.

- Concluyó que los intereses de mérito deberían continuar generándose hasta que se diera cumplimiento al laudo, máxime que eran una consecuencia del incumplimiento a la resolución.

- El criterio narrado dio lugar a la tesis aislada:

"Décima Época

"Registro digital: 2013862

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 40, Tomo IV, marzo de 2017

"Materia: laboral

"Tesis: VI.1o.T.20 L (10a.)

"Página: 2989

<sup>1</sup> **"Artículo 48.** El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago.

"Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses, en términos de lo preceptuado en la última parte del párrafo anterior.

"Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones.

**"En caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento. ..."**



"SALARIOS CAÍDOS. EN CASO DE MUERTE DEL TRABAJADOR, EL CÁLCULO DE LOS INTERESES A QUE SE REFIERE EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE HACERSE HASTA QUE SE CUMPLA EL LAUDO. El artículo 48, tercer y cuarto párrafos, de la Ley Federal del Trabajo establece que si al término del plazo de 12 meses contados a partir del despido considerado injustificado no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de 15 meses de salario, a razón del 2% mensual, capitalizable al momento del pago; asimismo, que en caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento. De lo anterior se concluye que el legislador federal señaló que el cómputo de los salarios caídos termina cuando el trabajador fallece, pero tal circunstancia no se estableció para el cálculo y pago de los intereses a que se refiere el numeral en cita. En consecuencia, si un trabajador fallece antes de que se cumpla con el laudo dictado a su favor en un juicio laboral, deben pagarse los intereses referidos hasta que se cumpla con él por la Junta de origen, pues si el legislador no hizo distinción en este tema, no puede hacerlo el juzgador." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas»

12. **Segundo criterio contendiente.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito conoció del amparo directo 628/2019, de entre cuyos antecedentes conviene destacar:

- **Demanda laboral.** El seis de junio de dos mil trece, dos trabajadores reclamaron su reinstalación y el pago de salarios caídos, entre otras prestaciones.

- **Contestación.** La parte demandada negó la existencia de la relación de trabajo.

- **Fallecimiento de uno de los actores.** El nueve de diciembre de dos mil quince falleció uno de los actores, encontrándose aún en trámite el juicio laboral.

- **Laudo.** El veintiocho de febrero de dos mil diecinueve la junta responsable condenó a la parte demandada a pagar en favor del actor supérstite y de la beneficiaria del finado doce meses de salarios caídos, comprendidos del treinta



y uno de mayo de dos mil trece al treinta y uno de mayo de dos mil catorce, amén de los intereses que se generaran a partir esta fecha y hasta que se diera cumplimiento al laudo; entre otras condenas.

- **Conceptos de violación.** La parte demandada adujo que la condena al pago de salarios caídos en relación con el finado actor debió interrumpirse en la fecha de su fallecimiento, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo.

- **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito **concedió** el amparo.

- En la jurisprudencia 2a./J. 53/2001,<sup>2</sup> la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el propósito de los salarios caídos era resarcir al trabajador por la imposibilidad de prestar sus servicios a raíz del despido atribuible al patrón, pero que el fallecimiento de aquél implicaba que no estaba ya en condiciones de prestar servicio alguno, con lo que se extinguía la obligación del patrón de remunerar un trabajo que ya no podía ser prestado.

- Consideró que **los intereses dispuestos en el referido numeral 48 tenían la función de resarcir la falta de pago de los salarios caídos.**

<sup>2</sup> De rubro y texto: "SALARIOS CAÍDOS. CUANDO EL TRABAJADOR FALLECE ANTES DEL CUMPLIMIENTO DEL LAUDO O RESOLUCIÓN RESPECTIVA, EL CÁLCULO DEL MONTO DEL PAGO DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA EN QUE OCURRIÓ EL DECESO. El pago de los salarios caídos, establecido en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, supone la existencia de una relación laboral cuyo desarrollo normal fue impedido por causas imputables al patrón. Sin embargo, si bien es cierto que durante el lapso transcurrido entre el despido y el cumplimiento de la resolución que ordene la reinstalación en el empleo, o bien, la indemnización correspondiente, el trabajador está en condiciones de prestar sus servicios y cuando no lo hace por motivos atribuibles al patrón, éste se ve obligado a pagar el salario que en condiciones normales se hubiera generado en su favor, también lo es que **el fallecimiento de aquél significa que no está ya en condiciones de prestar servicio alguno, extinguiéndose, por tanto, cualquier posible relación de trabajo y, por ende, la obligación del patrón de remunerar un trabajo que no le puede ya ser prestado sin que el motivo, en este caso, pueda serle imputado, por lo que es inconcuso que el pago de los salarios caídos, cuando el trabajador fallece antes de que se cumplimente el laudo o resolución respectiva, deberá hacerse a sus herederos o causahabientes efectuándose el cálculo del monto respectivo únicamente hasta la fecha en que ocurrió el deceso.**" Localización: [J]; Registro digital: 188358, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 36.



- De una interpretación extensiva de la jurisprudencia 2a./J. 53/2001 concluyó que la autoridad laboral omitió considerar la fecha de fallecimiento del actor para realizar la correcta cuantificación de los intereses mensuales que hacían las veces de los salarios caídos, los cuales **debían interrumpirse en la fecha del deceso del actor, en tanto a partir de tal data ya no estaba en posibilidades de prestar servicio alguno.**

## V. Existencia de la contradicción de tesis

13. Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

14. Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

**a)** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y,

**b)** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

15. Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfacen los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

16. En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERE-



## CHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>3</sup>

17. Del análisis de las ejecutorias implicadas en el caso que se somete a su decisión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **existe** la contradicción de tesis.

<sup>3</sup> "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." Localización: 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.



18. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito** consideró que los intereses establecidos en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo **debían continuar generándose hasta en tanto no se diera cumplimiento al laudo**, dado que dicha norma establecía que la muerte de la parte trabajadora daba lugar a la interrupción de los salarios caídos, pero no preveía expresamente que los intereses respectivos corrieran la misma suerte; amén que su generación era una consecuencia de tal incumplimiento.

19. En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito** consideró que los intereses en comento tenían la misma función que los salarios caídos, por lo que de conformidad con el numeral 48 de la ley de la materia y la tesis jurisprudencial 2a./J. 53/2001, de rubro: "SALARIOS CAÍDOS. CUANDO EL TRABAJADOR FALLECE ANTES DEL CUMPLIMIENTO DEL LAUDO O RESOLUCIÓN RESPECTIVA, EL CÁLCULO DEL MONTO DEL PAGO DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA EN QUE OCURRIÓ EL DECESO.", **su cómputo se interrumpía con la muerte de la persona trabajadora**, porque a partir de tal suceso ya no estaba en posibilidades de prestar el servicio por el cual era resarcida con el pago de aquéllos.

20. Lo anterior evidencia que existen posturas antagónicas en relación con la cuantificación de los intereses previstos en el párrafo tercero del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo ante el fallecimiento de la parte trabajadora.

21. Así, la presente contradicción de tesis radica en determinar **la consecuencia de la muerte de la persona trabajadora respecto a la cuantificación de la condena al pago de los intereses dispuestos en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo**.

## VI. Estudio

22. Al resolver la contradicción de tesis 291/2015, que originó la tesis jurisprudencial 2a./J. 28/2016 (10a.), de título y subtítulo: "SALARIOS CAÍDOS. LA REFORMA AL ARTÍCULO 48, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2012, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD NI ES VIOLATORIA DE DERECHOS HUMANOS.", esta



Segunda Sala hizo hincapié en que para el pago de los salarios caídos a partir de la reforma de dos mil doce el legislador no eliminó la sanción de resarcir a los trabajadores por todo el tiempo que estuvieron separados injustificadamente de su empleo, sino que **sólo reguló en forma distinta cómo habría de calcularse dicha indemnización**, esto es, el pago de los salarios caídos íntegros hasta por doce meses y posteriormente los intereses generados hasta que se cumpliera con el laudo.

23. En el mismo sentido, en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 270/2019, esta Sala destacó que los intereses establecidos en el artículo 48 de la ley de la materia tenían un carácter subsidiario respecto a los salarios caídos y que la existencia de los primeros no podía ser independiente a la de los segundos en tanto que realizaban la misma función, esto era, la de indemnizar a la parte trabajadora por la pérdida de sus ingresos con motivo de la existencia de un despido injustificado atribuible al demandado; de ahí que **al cesar la causa que daba lugar a la generación de aquéllos, también debía interrumpirse la de los intereses respectivos**.

24. Adicionalmente se afirmó que del proceso legislativo que desembocó en la reforma en comento se desprendía que la voluntad del legislador no fue la de dotar a los intereses de una existencia propia, sino que dependían de la generación de los salarios caídos.

25. Tales razonamientos se depositaron en la tesis jurisprudencial:

"Décima Época

"Registro digital: 2021015

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019

"Materias: constitucional y laboral

"Tesis: 2a./J. 146/2019 (10a.)

"Página: 659



"SALARIOS CAÍDOS E INTERESES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SU PAGO ES IMPROCEDENTE A PARTIR DE LA FECHA DE REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR CON MOTIVO DE LA ACEPTACIÓN DE UN OFRECIMIENTO DE TRABAJO CALIFICADO DE BUENA FE. De lo sostenido por la extinta Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 4a./J. 25/94, de rubro: 'SALARIOS CAÍDOS, CONDENA A LOS, CUANDO EL DEMANDADO NIEGA EL DESPIDO, OFRECE LA REINSTALACIÓN Y EL ACTOR LA ACEPTA. DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA QUE LA JUNTA SEÑALA PARA QUE TENGA LUGAR LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR, SALVO QUE ÉSTA NO PUEDA LLEVARSE A CABO POR CAUSA IMPUTABLE AL PATRÓN.', y de la interpretación armónica e integral del tercer párrafo del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo vigente a partir del 1 de diciembre de 2012 se colige que, así como la condena al pago de salarios caídos, la de los intereses respectivos no puede prosperar más allá del momento en el que se reinstala al trabajador, lo cual es comprensible dado que con ese acto se reanuda la relación laboral y desaparece el objeto de la indemnización, esto es, la pérdida del ingreso derivada de la separación injustificada del empleo. Así, en virtud de que los intereses sustituyen la generación de salarios caídos cuando se rebasa el límite de doce meses, es de concluirse que sigan la suerte de aquéllos, esto es, que su cómputo se detenga con la reanudación del vínculo de trabajo, sea ésta con motivo de la aceptación del ofrecimiento de trabajo o a raíz de la condena establecida en el laudo. **Estimar lo contrario llevaría a desvirtuar el carácter subsidiario que tienen los intereses respecto de los salarios caídos y a dotarlos de una existencia independiente que el legislador no tuvo la voluntad de brindarles.**" «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas»

26. No se soslaya que este último precedente abordó la interrupción de los intereses con motivo de la reinstalación de la parte actora tras aceptar un ofrecimiento de trabajo calificado de buena fe, empero, los argumentos anteriormente destacados son aplicables por identidad de razón, dado que tanto la reinstalación como la muerte de la parte trabajadora dan lugar a la extinción de la obligación del demandado de indemnizarla, en el primer caso al haber cesado la pérdida del ingreso y en el segundo ante la imposibilidad de percibirlo, como se estableció en la tesis jurisprudencial 2a./J. 53/2001, de rubro: "SALARIOS CAÍ-



DOS. CUANDO EL TRABAJADOR FALLECE ANTES DEL CUMPLIMIENTO DEL LAUDO O RESOLUCIÓN RESPECTIVA, EL CÁLCULO DEL MONTO DEL PAGO DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA EN QUE OCURRIÓ EL DECESO."

27. En la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 58/2001-SS, de la que surgió la referida jurisprudencia 2a./J. 53/2001, se sostuvo que:

"... la muerte del trabajador significa, de manera inequívoca, que no está ya en condiciones de prestar servicio alguno al patrón y, por tanto, debe entenderse que ha desaparecido el supuesto generador del salario, prestación que, dentro de este contexto, constituye un derecho personal de quien presta sus servicios a otro. Dicho de otra manera, **la muerte del trabajador extingue la relación de trabajo y, por ende, la obligación del patrón de remunerar un servicio que no le puede ser ya prestado por causas no imputables a él.**

"En consecuencia, debe concluirse que si una vez decretado el pago de salarios caídos en favor del trabajador despedido injustificadamente, éste fallece antes de que la resolución o laudo correspondientes sean cumplimentados, **dichos salarios vencidos deberán ser pagados a sus herederos o causahabientes únicamente hasta la fecha en que ocurriera el fallecimiento**, puesto que con este hecho cesa la obligación del patrón de remunerar un trabajo no desempeñado por causas imputables a él."

28. De lo invocado en líneas precedentes es dable extraer las siguientes premisas:

- El propósito de los salarios caídos es indemnizar a la parte trabajadora por el perjuicio ocasionado con motivo de la separación injustificada de su empleo.

- Tal reparación se consigue mediante el pago de los ingresos que por tal motivo dejó de percibir, con base en la fórmula prevista en el artículo 48 párrafo tercero de la Ley Federal del Trabajo, a saber, hasta doce meses íntegros de salarios caídos y posteriormente los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago.



- El legislador sostuvo que el propósito de los intereses de mérito era dar lugar a una nueva forma de indemnizar la pérdida de los ingresos de las personas trabajadoras que fuera compatible con la conservación de las fuentes de trabajo.

- El fallecimiento de la parte trabajadora antes del cumplimiento al laudo da lugar a que cese la generación de los salarios caídos, de conformidad con el numeral 48, párrafo cuarto de la ley de la materia.

- En la jurisprudencia 2a./J. 53/2001 se razonó que dicha interrupción obedecía a la extinción de la relación de trabajo ante la muerte de la parte actora y con ello, a la imposibilidad de prestar el servicio por el cual se le indemnizaba.

29. Sentado lo anterior es necesario recalcar que tanto los salarios caídos como sus intereses son los componentes de una misma medida indemnizatoria que de ningún modo puede escindirse; y menos aún se trata de figuras jurídicas independientes entre sí porque como se ha visto no fue ésta la voluntad del legislador.

30. La interdependencia de estas figuras se evidencia aún más por cuanto los salarios caídos sirven de base para el cálculo de los intereses respectivos, mismos que no pueden computarse sino hasta que se generen doce meses de aquéllos; en otras palabras, los intereses no podrían existir sin que previamente lo hicieran dichos salarios, pues actúan en sustitución de ellos.

31. En este sentido podría incluso afirmarse que los intereses en comento son esencialmente un cambio en la denominación de los salarios caídos que permite distinguir una modificación en la forma de calcularlos.

32. Ahora, dado que la muerte de la parte trabajadora da lugar a la interrupción del cómputo de los salarios caídos por disposición de ley y que los intereses complementarios dispuestos en el párrafo tercero del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo carecen de una existencia independiente a aquéllos, es válido concluir que **dicha interrupción es extensiva a la de tales intereses.**



33. Así, debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la tesis jurisprudencial siguiente:

### **VII. Tesis propuesta**

INTERESES PREVISTOS EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SU CÓMPUTO DEBE INTERRUMPIRSE EN CASO DE MUERTE DE LA PERSONA TRABAJADORA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones antagónicas sobre la consecuencia del fallecimiento de la parte trabajadora en relación con la condena al pago de los intereses complementarios a los salarios caídos, dispuestos en el artículo 48, párrafo tercero, de la Ley Federal del Trabajo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el fallecimiento de la parte trabajadora da lugar a la interrupción en el cómputo de los intereses de mérito.

Justificación: El artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo dispone en su párrafo cuarto que la muerte de la persona trabajadora da lugar a que cese el cómputo de los salarios caídos y, dado que los intereses previstos en el párrafo tercero del mismo precepto no constituyen una figura jurídica independiente a tales salarios, sino que conforman la misma medida indemnizatoria, deben seguir la misma suerte que aquéllos y dejar de generarse ante dicho acontecimiento.

34. 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.



TERCERO.—Publíquese 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 la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 28/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1264, con número de registro digital: 2011180.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **INTERESES PREVISTOS EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SU CÓMPUTO DEBE INTERRUMPIRSE EN CASO DE MUERTE DE LA PERSONA TRABAJADORA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones antagónicas sobre la consecuencia del fallecimiento de la parte trabajadora en relación con la condena al pago de los intereses complementarios a los salarios caídos, dispuestos en el artículo 48, párrafo tercero, de la Ley Federal del Trabajo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el fallecimiento de la parte trabajadora da lugar a la interrupción en el cómputo de los intereses de mérito.

Justificación: El artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo dispone en su párrafo cuarto que la muerte de la persona trabajadora da lugar a que cese el cómputo de los salarios caídos y, dado que los intereses previstos en el



párrafo tercero del mismo precepto no constituyen una figura jurídica independiente a tales salarios, sino que conforman la misma medida indemnizatoria, deben seguir la misma suerte que aquéllos y dejar de generarse ante dicho acontecimiento.

## 2a./J. 49/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 112/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Segundo del Séptimo Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 5 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

### Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 475/2016, el cual dio origen a la tesis aislada VI.1o.T.20 L (10a.), de título y subtítulo: "SALARIOS CAÍDOS. EN CASO DE MUERTE DEL TRABAJADOR, EL CÁLCULO DE LOS INTERESES A QUE SE REFIERE EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE HACERSE HASTA QUE SE CUMPLA EL LAUDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo IV, marzo de 2017, página 2989, con número de registro digital: 2013862; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 628/2019.

Tesis de jurisprudencia 49/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA



**ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMAN ACTOS Y RESOLUCIONES EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA EN LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 519/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO Y SEGUNDO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 22 DE ABRIL DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

### **III. Competencia**

6. 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo prescrito en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; así como el 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, 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 la misma materia y de diferente Circuito, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

### **IV. Legitimación**

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima porque fue formulada por el titular de la Unidad de Apoyo Jurídico de la Secretaría de



Economía, quien compareció en representación del secretario de Economía, autoridad que fue señalada como responsable en los juicios de amparo que motivaron los referidos conflictos competenciales y, por tanto, 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

8. 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>5</sup>

<sup>5</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



9. 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 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 sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

10. 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 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 criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

11. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

---

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."



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.

12. 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:

### **A. Conflicto Competencial 6/2019 resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

13. La quejosa promovió amparo indirecto en el que reclamó:

- Del presidente de la República, la expedición del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, particularmente su artículo 166 y la promulgación de la Ley Aduanera.

- Del Congreso de la Unión, la aprobación de la Ley Aduanera.

- Del secretario de Economía, la emisión y firma de las resoluciones de inicio y definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular de China, independientemente del país de procedencia, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2018 y 1 de julio de 2019 respectivamente.



- Del jefe de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, la tramitación del procedimiento de investigación anti-dumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular de China, independientemente del país de procedencia.
- Del director de Procedimientos Administrativos "F" de la Dirección General Adjunta del Jurídico de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, la tramitación del procedimiento de investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular de China, independientemente del país de procedencia.
- Del director del Diario Oficial de la Federación, las publicaciones de la Ley Aduanera, del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigaciones antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia y la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia.
- Del titular del Servicio de Administración Tributaria, el dar a conocer la información contenida en los pedimentos de la ANIQ sobre las importaciones de poliéster fibra corta.

**14. El veinticuatro de julio de dos mil diecinueve, el Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, radicó la demanda bajo el número 1252/2019, se declaró incompetente por razón de materia y ordenó remitir la demanda al Juzgado de Distrito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en turno.**

**15. El asunto fue turnado al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción**



en toda la República, el cual formó el expediente con el número 387/2019, cuya titular determinó no aceptar la competencia propuesta, por lo que ordenó devolver los autos al Juez declinante.

**16. El Juzgado de Distrito en Puebla insistió en carecer de competencia, por lo que remitió los autos al Tribunal Colegiado de esa adscripción para que resolviera el conflicto competencial.**

**17. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** determinó que el Juez competente para conocer del amparo era el Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con domicilio en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en razón de los siguientes argumentos:

- Del análisis de los actos reclamados se desprende que hay un procedimiento que tuvo como origen la investigación por el probable dumping sobre las importaciones de poliéster fibra óptica, en el que se impuso una cuota compensatoria definitiva a la importación de poliéster fibra corta.

- De las resoluciones controvertidas se desprende que uno de sus objetos principales es evitar prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios sobre las importaciones de aceros planos recubiertos, con la finalidad de evitar una amenaza de daño de producción nacional del producto similar, tomando en cuenta la vulnerabilidad de la industria nacional ante la concurrencia de las importaciones en condiciones de discriminación de precios; cuestiones que tienen que ser analizadas bajo la óptica de las normas que rigen la competencia económica.

- Las resoluciones reclamadas se fundamentan en la Ley de Comercio Exterior, la cual tiene como uno de sus objetivos incrementar la competitividad de la economía nacional y en cuya exposición de motivos se advierte que el objetivo principal fue establecer a nivel federal un marco normativo que consolidara el papel del comercio exterior en México, permitiendo la competitividad del país a través de la política comercial y brindando confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el intercambio nacional.



- Además, el artículo 2 de la Ley de Comercio Exterior establece como objeto de la propia ley promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y competencia económica, ya que a través del procedimiento de prácticas desleales en comercio internacional se protege la competencia económica del país, cuya finalidad comparte la Ley Federal de Competencia Económica.

- La competencia económica debe entenderse como "... rivalidad entre empresas que participan en un mercado aplicando sus mejores estrategias de manera que pueden minimizar sus costos, maximizar sus ganancias y así mantenerse activas e innovadoras frente a otras empresas rivales ... (A través de ella, se busca que) ... los agentes económicos se esfuercen por mejorar el uso de recursos para producir bienes y servicios, y de perfeccionar e innovar en la calidad y variedad de éstos, con la finalidad de que reditúe en mejoras en competitividad y más beneficios para los consumidores. Todo esto, para lograr un mayor crecimiento económico y bienestar para la sociedad."

- Dada la subespecialización existente que incluye aspectos de competencia económica, el conocimiento del asunto corresponde al órgano subespecializado ya que le corresponde conocer de cuestiones relacionadas con los actos del Estado que buscan detener las prácticas desleales en el comercio –como el antidumping–, a través de la imposición de cuotas compensatorias con la finalidad de lograr un equilibrio en las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los extranjeros importados.

- Los actos reclamados guardan relación directa con el proceso de competencia económica pues son inherentes al procedimiento de investigación antidumping y sus consecuencias, así como a la normatividad que lo regula; procedimiento de investigación que tiene la finalidad de evitar el debilitamiento de la producción nacional con motivo de prácticas desleales, a través de la imposición de cuotas compensatorias.

- Conclusión acorde con lo que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto competencial 9/2016.

- Si bien los actos no provienen de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ello no es razón para



sostener una conclusión distinta, pues debe de atenderse a la naturaleza del acto.

- El juzgado subespecializado no puede negarse a conocer del asunto bajo el argumento de que la repercusión de la imposición de cuotas compensatorias puede llegar a tener efectos en la competencia y libre concurrencia de los mercados, con efecto indirecto y eventual, ya que esa posible afectación indirecta o eventual en los mercados nacionales no puede considerarse como indicador para resolver la competencia en favor de un órgano jurisdiccional.

- Es la naturaleza del procedimiento del que derivan los actos reclamados lo que define la competencia por materia del juzgado subespecializado, en tanto que una de sus ramas es precisamente la competencia económica.

- Tampoco es válido decidir el órgano competente por el hecho de que otros juzgados se encuentren conociendo de asuntos similares al presente, pues ello no es obligatorio para este Tribunal Colegiado, como sí lo son las normas citadas anteriormente.

## **B. Conflicto competencial 41/2019 resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**

18. En la demanda de amparo indirecto se reclamó lo siguiente:

"Autoridades responsables:

- Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, como ordenadora;

- Secretaría de Economía, como ordenadora;

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como ejecutora;

- Sistema de Administración Tributaria, como autoridad ejecutora.



### Actos reclamados:

A) Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, reclamo la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, de fecha 17 de junio de 2019, que dictó en el expediente administrativo 15/17, instruido por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, y emitida por la Secretaría de Economía, resolución que, entre otras determinaciones, impone una cuota compensatoria definitiva de \$0.46 dólares por kilogramo a las importaciones de poliéster fibra corta, que ingresen por las fracciones arancelarias 5503.20.01 y 5503.20.99 de la TIGIE, o por cualquier otra, originarias de China, independientemente del país de procedencia.

B) Secretaría de Economía, reclamo la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, de fecha 17 de junio de 2019, que dictó en el expediente administrativo 15/17, instruido por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, y emitida por la Secretaría de Economía, resolución que, entre otras determinaciones, impone una cuota compensatoria definitiva de \$0.46 dólares por kilogramo a las importaciones de poliéster fibra corta, que ingresen por las fracciones arancelarias 5503.20.01 y 5503.20.99 de la TIGIE, o por cualquier otra, originarias de China, independientemente del país de procedencia.

C) De la ejecutora, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reclamo la aplicación de la cuota compensatoria a que se refiere el punto 468 de la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia en todo el territorio nacional.

D) De la ejecutora, la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, arriba reclamada.



E) De todas las autoridades señaladas como responsables, reclamo el procedimiento que llevaron a cabo para emitir la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, de fecha 17 de junio de 2019, en el expediente administrativo 15/17, instruido por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y emitida por la Secretaría de Economía."

19. De la demanda correspondió conocer al Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde se registró con el número 1109/2019 y quien estimó carecer de competencia para conocer del amparo por cuestión de materia, por lo que lo remitió al Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en turno.

20. El asunto fue turnado al Juzgado 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, quien lo registró con el número 410/2019 y no aceptó la competencia planteada, ordenando su devolución al Juez remisor, quien insistió en la incompetencia y, ante ello, se generó el respectivo conflicto competencial.

21. Del conflicto competencial conoció el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, órgano que determinó competente para conocer del amparo al Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en atención a las siguientes consideraciones:

- Para determinar a quién compete conocer del asunto, es necesario analizar la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. En ese sentido, la resolución reclamada declara concluido el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios e impone una cuota compensatoria definitiva. Así, no se surte la hipótesis de que se otorgue competencia a un órgano especializado, al no incidir de manera directa en el proceso de competencia económica o 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 al libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad.

- El objeto de la resolución reclamada lo constituyó el procedimiento de investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional previsto en la Ley de Comercio Exterior, el cual versó sobre la existencia de importaciones realizadas en condiciones de dumping y del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional como consecuencia de tales operaciones.

- Del contenido de la resolución reclamada no se desprende que para dichos procedimientos se requiera la intervención de los órganos constitucionales autónomos como la Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo que debe concluirse que si el objeto de la resolución reclamada fue el procedimiento ya indicado y regido por la Ley de Comercio Exterior, resulta patente que el examen de su regularidad constitucional no se encontrara vinculado con aquellos tópicos para los cuales fue reservada la jurisdicción especializada en materia administrativa.

- El asunto es de materia administrativa en sentido amplio y no en sentido estricto, respecto a los asuntos de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, porque no se trata de un acto emitido por la Comisión Federal de Competencia Económica o por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, relativos al uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, a las redes y a la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, a la libre competencia y concurrencia, a los actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, a que se refiere la jurisprudencia 2a./J 84/2019 (10a.).

- Con fundamento en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se determina que, por razón de materia, se actualiza la competencia para conocer del juicio de amparo al Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, a quien debe de remitírsele el asunto para su revisión.



22. Sentado lo anterior, de lo sintetizado puede advertirse que en los fallos materia de la presente contradicción de tesis hubo pronunciamientos por parte de los Tribunales Colegiados en los que determinaron el órgano jurisdiccional al cual compete conocer de un amparo indirecto en el que se reclaman tanto la investigación como las resoluciones de inicio y definitiva (o final) emitidas con fundamento en la Ley de Comercio Exterior, con motivo de una investigación antidumping, particularmente, sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular de China, independientemente del país de procedencia.

23. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** sostuvo que la competencia para conocer de un asunto en el que se reclama de la Secretaría de Economía, esencialmente el proceso de investigación antidumping y las resoluciones emitidas en el mismo, se actualiza a favor de los **órganos en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República**, pues los actos reclamados guardan relación directa con el proceso de competencia económica al ser inherentes al procedimiento de investigación antidumping, cuya finalidad es evitar el debilitamiento de producción nacional con motivo de prácticas desleales; además las resoluciones reclamadas se fundamentan en la Ley de Comercio Exterior, cuyo objeto es promover, proteger y garantizar la libre competencia y competencia económica, lo cual genera de suyo, el supuesto detonante de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa subespecializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

24. En contra partida, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró que en tal supuesto la competencia para conocer de ese tipo de asuntos se actualiza a favor del **Juez de Distrito en Materia Administrativa** (no así en los subespecializados), en atención a que el acto no incide en el proceso de competencia económica o libre competencia, pues el objeto de la resolución se encuentra previsto en la Ley de Comercio Exterior ya que se trata de una investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la cual versó sobre importaciones en condiciones de dumping y el daño a la producción nacional, aunado a que el asunto no vincula



aspectos de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones porque no se trata de un acto emitido por alguno de los órganos reguladores, sino de una autoridad de la administración pública centralizada.

25. Lo expuesto demuestra que ambos tribunales analizaron una misma cuestión (relativa a la competencia por materia de los Juzgados de Distrito para conocer de un amparo cuando se reclaman actos derivados de un proceso de investigación antidumping en el caso, sobre las importaciones de poliéster fibra corta originarias de la República Popular de China, independientemente del país de procedencia) y adoptaron posturas contrarias entre sí, pues mientras un órgano determinó que el competente es el juzgado en Materia Administrativa, el otro consideró que es competente un juzgado en materia administrativa subespecializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

26. En este orden, la materia de la presente contradicción de criterios se constriñe a dar respuesta al planteamiento consistente en **determinar el órgano jurisdiccional competente –por razón de materia– para conocer de un amparo en el cual se reclaman actos y resoluciones de la Secretaría de Economía emitidos con motivo de los procesos de investigación antidumping.**

27. No obsta a lo anterior el hecho de que –en uno de los casos materia de la presente contradicción– además los actos del procedimiento de investigación y la respectiva resolución, también se reclamó la inconstitucionalidad de normas generales (Ley Aduanera y el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior), sin embargo, ello no trasciende en la existencia de la contradicción, ya que tales normas fueron combatidas con motivo de su aplicación dentro del referido procedimiento de investigación antidumping, lo cual es atribuible a las autoridades de la Secretaría de Economía.

## VI. Estudio

28. A efecto de establecer el criterio que habrá de prevalecer como resultado de la presente contradicción de tesis, debe destacarse que previamente, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, esta Sala resolvió el conflicto competencial 273/2019, suscitado entre el Primer Tribunal Colegiado



en Materia Administrativa del Primer Circuito y 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,<sup>6</sup> mediante el cual se dilucidó lo atinente al Tribunal Colegiado que debía conocer del recurso de revisión fiscal interpuesto por la Secretaría de Economía, en el que se impugnó la resolución emitida en un juicio de nulidad en el cual se concluyó la configuración de la negativa ficta y se declaró la nulidad de la resolución recurrida, misma que fue emitida con motivo del desechamiento de una solicitud de investigación antidumping.

29. Las consideraciones expresadas en aquél conflicto condujeron a estimar que en ese supuesto la competencia por razón de materia se actualiza a favor del Tribunal Colegiado Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, de acuerdo a las consideraciones siguientes:

"Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que 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 es el competente para conocer del asunto.

"Para corroborar tal aserto se considera necesario precisar que Llantera Garrom de Querétaro, Sociedad Anónima de Capital Variable y otras demandaron la nulidad de la resolución confirmativa ficta recaída al recurso de revocación que presentaron el siete de marzo de dos mil diecisiete ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, contra la resolución por la que se desechó la solicitud de inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de neumáticos para autobuses y camiones originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, emitida por el titular del ramo.

<sup>6</sup> Resuelto por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente) y Yasmin Esquivel Mossa. El Ministro Presidente Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra.



"Inconforme con la determinación emitida por la referida Sala Superior, la directora general adjunta de lo Contencioso, en suplencia por ausencia del abogado general de la Secretaría de Economía, interpuso recurso de revisión fiscal.

"Ahora, si bien en la revisión fiscal se reclama una sentencia dictada en un procedimiento contencioso administrativo, acto que la parte revisionista atribuye a una autoridad administrativa como es la primera sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cierto es que se estima que **en el caso se actualizan los supuestos establecidos por esta Segunda Sala para surtir la competencia a favor de un órgano jurisdiccional en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.**

"Se dice lo anterior, ya que en la especie en la revisión fiscal **no se trata de analizar la mera legalidad de la resolución que declaró la nulidad de la resolución confirmativa ficta impugnada sino que para ello, tal y como lo hizo la primera sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se advierte que se requiere de diversos conocimientos en competencia económica.**

"En efecto, de la resolución emitida el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, se observa que la citada Sala una vez que tomó en consideración lo dispuesto, entre otros aspectos, en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento y lo que establece el artículo 131 de la Constitución Federal, concluyó que fue ilegal que la Secretaría de Economía desechara de plano, sin mediar requerimiento, la solicitud de inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de neumáticos para autobuses y camiones originarias de la República Popular de China, independientemente del país de procedencia, ya que tal y como lo señalaron las empresas actoras, sólo era procedente desechar una solicitud en caso de que la autoridad tuviera certeza de que no se cumplieron los requisitos para considerar que los hechos planteados constituían la comisión de una práctica desleal de comercio internacional.

"Así, previo a esa determinación, precisó que **el procedimiento especial de investigación establecido por el legislador para contrarrestar las prácticas**



**desleales de comercio internacional y hacer más oportuna y eficiente la actuación del Ejecutivo Federal en la protección de los intereses de los sectores productivos nacionales, estaba tutelado por los principios contenidos en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Federal, tendientes a proteger el comercio exterior, la economía y la estabilidad de la producción nacional, así como a cumplir cualquier otro propósito benéfico al país, por tanto, las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se trataban de un aspecto de trascendencia nacional.**

"La Sala responsable añadió que no bastaba que se incumplieran los requisitos legales para desechar de plano una solicitud de investigación antidumping, en virtud de que dada su naturaleza y el impacto en la economía nacional, no era suficiente la presencia de tal situación para que la autoridad diera por terminada anticipadamente la investigación; sino que, por imperativo legal, debía analizar si se reunían los requisitos que marca el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, los cuales si se encuentran cubiertos, dará el trámite correspondiente y si no procedería requerir por única ocasión a los solicitantes.

"De igual forma, la Sala del conocimiento indicó que la Secretaría de Economía realizó una serie de aseveraciones tendientes a evidenciar que las solicitantes de investigación antidumping incumplieron con los requisitos legales, a efecto de desechar de plano su solicitud, sin embargo, como lo razonó, era menester que la secretaría previamente se allegara de los elementos necesarios que le permitieran determinar la procedencia de la investigación a la producción nacional, pues insistió que la determinación de la existencia de amenaza de daño debía basarse en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas, como lo realizó la autoridad demandada en la resolución recurrida.

"En ese sentido, se advierte que **la resolución combatida sí se vincula con aspectos relacionados con la libre competencia y concurrencia, y/o con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y/o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.**



"En atención a las razones expresadas, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la competencia para conocer de la revisión fiscal en cuestión corresponde al 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."

30. De la anterior transcripción se sigue que el criterio sostenido por esta Segunda Sala apunta a que cuando en el amparo se reclaman actos derivados de un procedimiento de investigación antidumping en materia de comercio exterior seguido por la Secretaría de Economía, el estudio del asunto invariablemente involucra aspectos que exigen conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica de los mercados, como lo es la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y/o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, lo que detona el motivo para actualizar la competencia de los órganos de amparo especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

31. A partir de lo considerado en dicha ejecutoria y toda vez que, en el caso, se está ante un supuesto análogo ya que los actos reclamados igualmente derivan de un procedimiento de investigación antidumping seguido por autoridades de la Secretaría de Economía (particularmente sobre importaciones de poliéster fibra corta), entonces es indudable que, igualmente, el estudio del asunto necesariamente involucra y exige conocimientos especializados en aspectos relacionados con la competencia económica, como lo es la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y/o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados y, por tanto, ello justifica que de los amparos promovidos en contra de esos actos conozcan los órganos de amparo especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

32. A mayor abundamiento, para corroborar la anterior conclusión debe indicarse que la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 constitucional, el cual establece las bases en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concen-



traciones, siendo que tal ordenamiento tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.<sup>7</sup>

33. A su vez, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Economía corresponde –entre otras funciones– conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país,<sup>8</sup> así como las previstas en otros ordenamientos, siendo que la Ley de Comercio Exterior faculta a esa dependencia del Poder Ejecutivo Federal para tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda e imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones, así como para estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías y tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."

<sup>8</sup> "Artículo 34. A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (Reformada, D.O.F. 29 de diciembre de 1982)

"I. Formular y conducir las políticas generales de industria, **comercio exterior, interior**, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal;

"...

"XXXIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

<sup>9</sup> "Artículo 5o. Son facultades de la Secretaría:

"I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;



34. A partir de lo previsto en dichos ordenamientos es posible concluir que tanto la Secretaría de Economía como la Comisión Federal de Competencia Económica son autoridades con distintas atribuciones en materia de competencia económica y, por tanto, los actos que emitan con una incidencia en aspectos relacionados a la prevención, investigación, combate, persecución con eficacia y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre concurrencia y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados así como en materia de prácticas desleales de comercio internacional; es decir, aspectos que involucren prácticas indebidas en los mercados tanto nacionales como internacionales, actualizan la competencia de los órganos de amparo especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

### VII. Jurisprudencia que debe prevalecer

35. 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:

INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMAN ACTOS Y RESOLUCIONES EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA EN LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Criterios discrepantes. Los Tribunales Colegiados determinaron el órgano competente, por razón de materia, para conocer de un amparo en el cual se

(Reformada, D.O.F. 24 de enero de 2006)

"II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones;

"III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;

"IV. ...

"VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones; ..."



reclamaron actos y resoluciones emitidos por la Secretaría de Economía con motivo de los procedimientos de investigación antidumping sobre importaciones. Ambos tribunales llegaron a soluciones contrarias, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa, el otro consideró competente a los órganos de amparo en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

**Criterio jurídico.** La Segunda Sala de la Suprema Corte decidió que resultan competentes los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones ya que se requieren de diversos conocimientos en materia de competencia económica.

**Justificación.** Lo anterior es así toda vez que dichos actos y resoluciones se vinculan con aspectos relacionados con la libre competencia y concurrencia y/o con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, es decir, aspectos que involucran analizar prácticas indebidas en los mercados tanto nacionales como internacionales. Además el procedimiento de investigación antidumping está tutelado por principios contenidos en el artículo 131 constitucional, los cuales están destinados a proteger el comercio exterior, la economía y la estabilidad de la producción nacional, por lo que las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se trata de un aspecto de trascendencia nacional.

Por lo anteriormente expuesto y fundado,

### **Se resuelve:**

**PRIMERO.**—Existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver el conflicto competencial 6/2019 y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 41/2019.**



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMAN ACTOS Y RESOLUCIONES EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA EN LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.**

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados determinaron el órgano competente, por razón de materia, para conocer de un amparo en el cual se reclamaron actos y resoluciones emitidos por la Secretaría de Economía con motivo de los procedimientos de investigación antidumping sobre importaciones. Ambos tribunales llegaron a soluciones contrarias, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa, el otro consideró competente a los órganos de amparo en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.



**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte decidió que resultan competentes los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones ya que se requieren de diversos conocimientos en materia de competencia económica.

**Justificación:** Lo anterior es así toda vez que dichos actos y resoluciones se vinculan con aspectos relacionados con la libre competencia y concurrencia y/o con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, es decir, aspectos que involucran analizar prácticas indebidas en los mercados tanto nacionales como internacionales. Además el procedimiento de investigación antidumping está tutelado por principios contenidos en el artículo 131 constitucional, los cuales están destinados a proteger el comercio exterior, la economía y la estabilidad de la producción nacional, por lo que las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se trata de un aspecto de trascendencia nacional.

#### **2a./J. 35/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 519/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Segundo del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 41/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 6/2019.

Tesis de jurisprudencia 35/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO DEL TERCER CIRCUITO Y QUINTO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 20 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta denuncia de contradicción de tesis.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto Primero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente, pues se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, sin que se estime necesaria la intervención del Pleno.

<sup>2</sup> Toda vez que fue formulada por los Magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quienes emitieron uno de los criterios contendientes.



TERCERO.—**Antecedentes.** 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:

**1. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito –amparo directo 62/2019–.**

Ma. De la Paz Enciso Villaseñor, como presidenta del Consejo Directivo y delegada de la asamblea general ordinaria de la Asociación Civil "Gaceta de Información y Consultoría. A.C." promovió juicio contencioso administrativo contra la resolución emitida el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) en el expediente PPD. 0160/16, en la que declaró procedente una solicitud de datos personales, la cual le impuso la obligación de hacer efectivo el derecho de cancelación y oposición de datos personales que solicitó el titular.

La demanda se admitió el veintisiete de enero de dos mil diecisiete y, seguido el juicio, en sentencia dictada el once de enero de dos mil diecinueve, la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa decretó el sobreseimiento en el juicio al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sobre la base de que el INAI no puede considerarse autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo, porque la competencia constitucional de ese juicio está limitada a las controversias entre particulares y la administración pública federal, conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.<sup>3</sup>

Contra la sentencia anterior, Gaceta de Información y Consultoría, Asociación Civil, promovió juicio de amparo directo que tocó conocer, por razón de turno, al **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer**

<sup>3</sup> Como se advierte de la ejecutoria del amparo directo 62/2019 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, página 12.



**Circuito**, quien lo admitió y registró con el número **62/2019**, en el que en sentencia dictada el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, concedió el amparo con sustento en las siguientes consideraciones:

- El concepto de violación es fundado porque la resolución emitida por el INAI sí es impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- En términos del artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, el INAI es el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y entes privados.

- Los artículos 3, fracción XIII, y 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponen que el INAI no pertenece a la administración pública federal sino que es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

- Conforme al artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por regla general, si el acto o la resolución impugnada no se emite por una entidad de la administración pública federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será incompetente para conocer de la controversia, salvo que dicha competencia derive de una ley especial que así lo establezca expresamente.

- El hecho de que el INAI constituya un organismo constitucional autónomo no se traduce en impedir el acceso a la justicia contra sus determinaciones, en perjuicio de los particulares, porque el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, es categórico en establecer que los "*particulares*" podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que no sucede con aquellos sujetos obligados que tengan en posesión datos personales.



- El artículo 6o., apartado B, fracción VII, de la Constitución, le otorga autonomía constitucional al INAI, pero enfocada a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

- Si la quejosa manifestó en la demanda de nulidad que es una sociedad *"...que se limita única y exclusivamente a la compilación y reproducción íntegra de los boletines judiciales y de las listas que publican los poderes judiciales tanto en materia local como federal; es decir, de fuentes oficiales de acceso público"*, es indudable que no recibe y ejerce recursos públicos, ni realiza actos de autoridad, por lo que, en este caso, contra las determinaciones del INAI, en perjuicio de los sujetos particulares, sí resulta procedente el juicio contencioso administrativo, en términos de lo previsto por el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en relación con el numeral 3o., fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Con independencia de lo anterior, debe considerarse que en la doctrina del derecho administrativo mexicano se conoce que tanto a nivel federal, como en el caso de las entidades federativas, el poder público del Estado se ejerce a través del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; en el caso interesa el Poder Ejecutivo, en el que se reconoce la responsabilidad de realizar, esencialmente, la función administrativa del gobierno de la entidad, entendida como la actividad encaminada a la gestión de recursos para la consecución de los fines del Estado y la satisfacción de los intereses colectivos a través de actividades que, por regla general, no se ejercen por los otros dos poderes.

- Tanto en la Federación como en la mayoría de los Estados, aunque el ejercicio del Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita, según sea el caso, en un presidente de la República o en cada uno de los gobernadores constitucionales, para que estén en aptitud de cumplir con la función que se les encomienda, las normas constitucionales reconocen la existencia de un conjunto de personas e instituciones auxiliares del titular del ejecutivo, que conforman la administración pública y a la que corresponde en gran medida el ejercicio de las responsabilidades del Poder Ejecutivo.

- A la par de los órganos que integran la administración pública –centralizada o paraestatal–, se reconoce la existencia de organismos públicos que,



al igual que los órganos descentralizados, pueden ser creados por una ley o decreto y poseer su propio patrimonio, así como una personalidad jurídica autónoma, pero que a diferencia de los organismos descentralizados tradicionales, cuentan con una autonomía que supera a la de libre gestión financiera, sin sometimiento a la entidad estatal.

- Su autonomía deriva de que, en la mayoría de los casos, la norma que crea al ente es la misma norma constitucional, que pudiera colocar a dichos órganos fuera del control de la administración centralizada o paraestatal, definiendo si pueden ser sujetos de control por algún otro poder (por ejemplo, el judicial), y previendo incluso la forma en que deben conformarse, así como la descripción, con cierta claridad, de su cualidad de autonomía. A ese tipo de entidades públicas se les denomina órganos constitucionales autónomos. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS."

- De lo anterior se advierte que en la mayoría de los casos esos órganos autónomos no ejercen facultades que hayan sido delegadas por un núcleo de decisión centralizada a quien originariamente sigan correspondiendo, como acontece con los organismos descentralizados; sino que son creados ex profeso para la realización de funciones propias del Estado, que por su importancia o trascendencia no son susceptibles de encomendarse a alguno de sus poderes, a fin de que estos no ejerzan sometimiento sobre las mismas, que derivan por lo general de mandatos directos de la Constitución, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales, pero que siguen siendo parte del Estado mismo.

- A la par de la autonomía constitucional de los tres poderes tradicionales del Estado, es válido sostener que la dependencia de mérito desde el punto de vista de la actividad que materialmente desarrolla el INAI, se vincula con la prestación de un servicio de interés público que es inherente a las funciones del propio Estado y que por conveniencia le ha sido atribuido de modo exclusivo y con autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión; ubicándose en un plano de operación equiparable, en sus demás características, a una dependencia de la administración pública paraestatal o descentralizada, que se



define por gozar de personalidad jurídica propia y autonomía operativa y presupuestaria, aunque con cierto grado de dependencia del Ejecutivo.

- En ese sentido, si el INAI se erige como un organismo público constitucionalmente autónomo, pero indudablemente perteneciente al Estado, que además, es esencialmente similar a los organismos descentralizados o de la administración pública paraestatal y que cumple con una función de servicio público vinculada con el derecho de acceso a la información, para lo cual entre otros, emite actos materialmente jurisdiccionales en sede administrativa en contra de sujetos particulares y con carácter de autoridad, tales como la resolución recaída al procedimiento de protección de derechos; se estima que en su contra debe estimarse procedente el juicio contencioso administrativo, de conformidad con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que no prevé la inimpugnabilidad de las resoluciones emitidas por la Comisión en los referidos procedimientos, sino que su numeral 56, es preciso en establecer que contra las resoluciones del instituto, "*los particulares*" podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- En consecuencia, es inexacto que la intención del legislador haya sido otorgar plena libertad de configuración en la materia; esto es, excluir la posibilidad de que exista un control sobre la legalidad de esas determinaciones en contra de sujetos particulares y, por ende, su autonomía en este marco normativo no puede entenderse como una inmunidad al referido control jurisdiccional al alcance de los particulares; además de que el tribunal en mención goza de autonomía en el dictado de sus resoluciones derivada de las normas constitucionales; y, justamente, el juicio respectivo fue instituido para impugnar los actos o resoluciones dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de la administración pública paraestatal federal, por lo que indudablemente se trata del medio jurídico localizado en el orden jurídico más afín para ello, dado que en términos del artículo 3o., fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, le atribuye esa competencia al establecer que es procedente el juicio contencioso administrativo, cuando otras leyes le otorguen esa competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que en modo alguno implica una incompatibilidad con la autonomía que le otorga expresamente el modelo constitucional a ese instituto.



- Así, el Tribunal Colegiado determinó conceder el amparo para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su oportunidad, emitiera una diversa, en la que absteniéndose de sobreseer en el juicio de nulidad por las consideraciones sustentadas, resolviera con plenitud de jurisdicción.

- Por último, indicó no compartir la tesis aislada del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.", publicada el cuatro de octubre de dos mil diecinueve, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

## **2. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito -amparo directo 669/2018-**

Por escritos presentados el veinte y veintidós de junio y ocho de septiembre, todos de dos mil dieciséis, Karen Quiroga Anguiano promovió sendos juicios contenciosos administrativos contra las resoluciones emitidas por el INAI, el ocho de abril y veintinueve de junio de dos mil dieciséis, en los expedientes PPD.0032/16, PPD.0031/16, PPD.0033/16, PPD.0086/16, en las que determinó el desechamiento de la solicitud de cancelación y oposición del manejo y tratamiento de sus datos personales.

Los juicios contenciosos se acumularon y fueron atraídos por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien en sentencia dictada el cuatro de julio de dos mil dieciocho en el expediente 16358/16-17-11-5/AC3/4085/17-PL-02-04, declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas.

Contra la resolución anterior, mediante escrito presentado el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, Google de México, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, a través de su representante legal, promovió juicio de **amparo directo**.



Tocó conocer del juicio, por razón de turno, al **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, quien lo radicó con el número **669/2018** y, en sentencia dictada el cinco de junio de dos mil diecinueve, concedió el amparo por las siguientes consideraciones:

- El acto impugnado en el juicio contencioso administrativo deriva de diversas solicitudes de cancelación y oposición de datos personales, elevadas ante el INAI.

- A través del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se modificaron, entre otros, el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, a efecto de establecer que la Federación contará con un organismo autónomo, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

- En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se dispuso que el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cambiaba su denominación por la de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, consolidándose así, como un organismo garante a nivel nacional.

- En relación con tal instituto, los artículos 3, fracción XIII, y 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponen que no pertenece a la administración pública federal, sino que es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

- Además, el INAI reúne las características de los órganos constitucionales autónomos, precisadas en jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.", ya que: a) se encuentra configurado directamente en el artículo 6o. apartado A, fracción VIII, de la Constitución, que le dota del carácter de "organismo público autónomo"; b) mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, porque no



está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial en el ámbito competencial que desarrolla, al tener autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; c) cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, al estar dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; y, d) atiende funciones primarias, originarias y totales del Estado, que requieren ser atendidas en beneficio de la sociedad, puesto que la Constitución le encomienda, entre otras, la atribución de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

- Por otra parte, en relación con el ámbito competencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de los artículos 73, fracción XXIX-H, de la Constitución; 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se advierte que exista disposición que otorgue de manera expresa al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la posibilidad legal de conocer de demandas promovidas contra las resoluciones o respuestas a las solicitudes de cancelación y oposición de datos personales elevadas ante el INAI.

- Sin embargo, sí se aprecia una restricción competencial establecida de manera expresa en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, conforme a la que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de atribuciones para conocer de este tipo de actos a través del juicio contencioso administrativo federal, pues prevé que dicho tribunal sólo conocerá de actos emitidos por las autoridades de la administración pública federal. Se cita, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 49/2006, de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS."

- Asimismo, se cita por analogía y en lo conducente la tesis I.15o.A.121 A, con el rubro: "INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. CONTRA SUS RESOLUCIONES ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."



- Consecuentemente, si el acto impugnado en el juicio de nulidad fue emitido por el INAI, que es un organismo autónomo, y en ese sentido no pertenece a la administración pública federal, sus actos no pueden ser juzgados por un tribunal que no tiene competencia para analizarlos.

- Además, el artículo 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente a la fecha de la presentación de la demanda de nulidad, dispone que las resoluciones que emitan los organismos garantes son definitivas e inatacables para los sujetos obligados y que el particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo. Por su parte, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en su artículo 13, prevé que los titulares podrán impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo.

- Sin que obste a lo anterior, que el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, disponga que contra las resoluciones del instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como que el artículo 3, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establezca dentro de las hipótesis que el citado tribunal conoce de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos, porque las citadas leyes federales no pueden prevalecer contra los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-H constitucionales, que impiden considerar procedente el juicio contencioso administrativo para combatir las resoluciones emitidas por el INAI, porque atendiendo a los principios de supremacía constitucional y de interpretación conforme, debe aplicarse la norma que sea compatible con la Carta Magna.

- En ese sentido, se concedió el amparo para el efecto de que la Sala dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emitiera otra en la que, atendiendo a los lineamientos de la ejecutoria, analizara la competencia del órgano jurisdiccional y resolviera en consecuencia.

De la ejecutoria surgió la tesis aislada I.5o.A.13 A (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:



"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO. El artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone una restricción competencial para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a la cual, se acotan sus atribuciones para conocer sólo de controversias relativas a actos emitidos por las autoridades de la administración pública federal. Consecuentemente, carece de facultades para conocer de las demandas promovidas contra las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al ser éste un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, según lo previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, 3, fracción XIII y 37 de la Ley General y 17 de la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin que pueda inferirse que esa competencia pueda derivar de diversas leyes de carácter federal, pues acorde con los principios de interpretación conforme y supremacía constitucional, resulta aplicable la norma que sea compatible con la Carta Magna, la que, en el caso, impide considerar procedente la vía contenciosa administrativa para impugnar las resoluciones emitidas por un organismo constitucional autónomo."<sup>4</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

<sup>4</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3640, registro digital: 2020767



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 respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>5</sup>

La citada jurisprudencia establece 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúa en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.

<sup>6</sup> Su 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



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 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 en determinar, concretamente, si contra las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos

---

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."



personales en posesión de los particulares, es procedente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; sin embargo, arribaron a conclusiones encontradas.

Por un lado, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** afirmó que la resolución emitida por el INAI sí es impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por una parte, porque si bien, por regla general, si el acto o resolución impugnada no se emite por la administración pública federal, dicho tribunal será incompetente para conocer del juicio y, dicho instituto, en términos del artículo 6o. de la Constitución, es un organismo constitucional autónomo, ello no se traduce en impedir el acceso a la justicia contra sus determinaciones, porque el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares establece que los particulares podrán promover juicio de nulidad ante el citado tribunal, lo que no sucede con los sujetos obligados.

Además, porque aun cuando el INAI es un organismo constitucional autónomo, lo cierto es que pertenece al Estado, es en esencia similar a los organismos descentralizados o de la administración pública paraestatal y cumple con una función de servicio público relacionada con el derecho de acceso a la información, para lo que emite actos materialmente jurisdiccionales en sede administrativa contra particulares, como la resolución recaída al procedimiento de protección de derechos, por lo que es procedente el juicio contencioso administrativo, conforme al artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** determinó –en esencia– que conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene atribuciones para conocer del juicio contencioso promovido contra las resoluciones emitidas por el INAI, en relación con solicitudes de cancelación y oposición de datos personales, pues este numeral establece que sólo conocerá de actos emitidos por las autoridades de la administración pública federal, no de los Poderes de la Unión, ni de los órganos constitucionales autónomos; además, tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como la Ley Fede-



ral de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establecen que el particular podrá impugnar las resoluciones a través del juicio de amparo. Sin que obste a lo anterior, lo dispuesto por los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 3, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque esas leyes federales no pueden prevalecer contra los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, atendiendo a los principios de supremacía constitucional e interpretación conforme.

Ahora bien, como se obtiene de la anterior narrativa y tal como se apuntó con antelación, **los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados contenciosos resultan discordantes**, pues mientras el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** afirmó, de manera medular, que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí es procedente contra las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, porque así lo establece el artículo 56 de la ley federal de la materia.

En cambio, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es improcedente contra las resoluciones dictadas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, porque el instituto constituye un órgano constitucional autónomo y dicho tribunal, en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, sólo es competente para conocer de actos de la administración pública federal.

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, es el relativo a **determinar si las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, son impugnables a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



A fin de resolver el punto de divergencia que conforma esta contradicción de tesis, en principio, resulta conveniente precisar las reformas constitucionales y legales relacionadas con el derecho a la protección de datos personales y el organismo garante de este derecho.

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil dos, se incorporó al sistema jurídico nacional el derecho a la protección de datos personales como límite o contrapeso al derecho de transparencia y acceso a la información pública, creándose el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Conforme a los artículos 3, fracción VII, y 33 de la ley federal<sup>7</sup> vigente en esa fecha, el instituto se creó como un órgano de la administración pública federal, aunque con autonomía presupuestaria y de gestión.

Con motivo de su previsión en la ley, el instituto fue creado mediante decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, como un organismo descentralizado, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, a efecto de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgarle autonomía de gestión y patrimonial, como se desprende de sus artículos 1 y 2.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, establecido en el artículo 33 de esta ley."

"Artículo 33. El instituto es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades."

<sup>8</sup> "Artículo 1o. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

"El instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la ley que lo crea y este decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen."



Así, al tenor de lo expuesto, el entonces IFAI contaba con autonomía de gestión, como órgano de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información, del Poder Ejecutivo Federal, pero a pesar de su autonomía, conservaba la naturaleza de órgano descentralizado.

Desde la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en junio de dos mil dos, el legislador estableció que las resoluciones del instituto serían definitivas para las dependencias y entidades y, por su parte, los particulares podrían impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.<sup>9</sup>

Posteriormente, hasta el año dos mil siete, en el contexto de la reforma al artículo 6o. constitucional, se reconoció constitucionalmente el derecho a la protección de datos personales, al adicionarse las fracciones II y III<sup>10</sup> a dicho precepto en las que el Constituyente estableció que la información relativa a la vida privada y los datos personales serían protegidos en los términos y con las excepciones que fijaran las leyes y que, sin requerirse acreditar interés alguno o justificar la utilización, toda persona tendría acceso gratuito a sus datos personales o a su rectificación.

---

"Artículo 2o. El instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades."

<sup>9</sup> "Artículo 59. Las resoluciones del instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

<sup>10</sup> "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: (Adicionada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

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

(Adicionada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

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

"..."



Luego, el treinta de abril del dos mil nueve se adicionó la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional<sup>11</sup> para establecer que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

En esa secuencia de reformas constitucionales en la materia, el uno de junio del dos mil nueve se adicionó un segundo párrafo al artículo 16 constitucional<sup>12</sup> para establecer que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación, así como a expresar su oposición en los términos que fije la ley, la cual establecería los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Con esta última reforma se dotó de contenido constitucional al derecho de protección de datos personales, pero cambiando la perspectiva de los sujetos obligados, pues no se limitó a los particulares que serían regulados en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, sino que vinculó a los entes públicos o sus similares.

A partir de este momento, la materia de protección de datos personales se escindió para efectos legislativos en dos grandes áreas: los datos personales en posesión de los particulares y los datos personales en posesión de las autoridades obligadas.

<sup>11</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 30 de abril de 2009)

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares."

<sup>12</sup> "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(Adicionado, D.O.F. 1 de junio de 2009)

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."



En ese orden, en ejercicio de la atribución otorgada en la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, respecto de la que resulta importante destacar algunas partes de los trabajos legislativos que dieron origen a esta ley.

En el Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, relativo a las iniciativas con proyecto de decreto por las que se expidió la ley federal en cita, el legislador precisó que la voluntad del constituyente al reformar el artículo 73 de la Constitución, fue la de sujetar a los particulares a un régimen de protección de datos personales en todo el territorio nacional, dado que con el artículo 6o., los ciudadanos ya gozaban de la protección a la información sobre su vida privada y datos personales contenidos en los archivos públicos.

En ese sentido, señaló que la protección se hacía efectiva a través de leyes especiales en la materia o de los capítulos sobre el tema que se incluyeran en las leyes de transparencia y acceso a la información en los tres órdenes de gobierno. Así, la asignatura pendiente era emitir una ley para completar la protección que ya procuraba el sector público, al privado, por lo que todos los particulares que trataran datos personales debían estar sujetos a esta ley, con excepción de las sociedades de información crediticia, dado que la ley que las regulaba, ya preveía todos los principios y derechos en materia de protección de datos personales, así como mecanismos procedimentales para hacerlos valer.

Por su parte, en relación con la autoridad garante de este derecho, la Comisión de Gobernación señaló que en una de las iniciativas se propuso la creación de una nueva institución que tuviera por objeto la protección de datos personales en posesión de entes privados, denominada "Comisión Nacional de Protección de Datos Personales"; y en diversa iniciativa se planteó la creación de un "Instituto de Protección de Datos Personales", como organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Economía.

Sin embargo, toda vez que consideró que la creación de un nuevo organismo descentralizado impactaría negativamente en las finanzas públicas,



dados sus costos de implementación, la dictaminadora señaló que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) debía contar con nuevas atribuciones por virtud de esa ley para garantizar, además del derecho de acceso a la información, la protección de la información personal, no sólo por el ahorro de costos adicionales, sino también porque el IFAI estaba a cargo de la protección de datos en la administración pública federal.

Aunado a lo anterior, porque el IFAI ya había expedido regulación secundaria con el objeto de establecer las políticas y los procedimientos para asegurar el adecuado tratamiento de los datos personales, así como su acceso y rectificación por parte de sus titulares.

De esta manera, la comisión dictaminadora concluyó que las ventajas de concentrar en el IFAI la función de proteger datos personales en posesión de entes privados, serían la unicidad de criterios, en tanto se evitarían conflictos entre los criterios de apertura de información y la protección de datos personales; se aprovecharía su conocimiento y especialización en materia de datos personales; porque el IFAI era un organismo descentralizado no sectorizado de la administración pública federal con autonomía técnica y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios; y porque la ciudadanía tenía un importante grado de confianza en la institución, de tal manera que no sería problema orientar esa percepción en materia de protección de la privacidad en los entes privados.

Asimismo, en el dictamen se precisó que era importante establecer un procedimiento sencillo y expedito por medio del cual los titulares que se consideraran afectados en el ejercicio de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición por parte del responsable del tratamiento, pudieran presentar una solicitud de protección de datos ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por su parte, las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la Cámara de senadores manifestaron que la iniciativa era afín a la minuta que se dictaminaba, principalmente en lo referente al objeto de la ley, a su ámbito de aplicación, la definición de "*datos personales*", su tratamiento, los derechos de las personas en relación con sus datos personales, las atribuciones otorgadas al Instituto Federal de Acceso a la Información como órgano garante



en la materia, las sanciones e infracciones en caso de incumplimiento de lo establecido en la ley, así como los medios con que contaría el particular que considerara violados los derechos que en la ley se protegían, de tal manera que la aprobaron y se expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Así, por efectos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, se determinó cambiar la denominación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, para ser Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Posteriormente, el siete de febrero del dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Federal, que creó el marco jurídico constitucional y legal que actualmente rige la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, contenido en el artículo 6o. constitucional que establece los principios y bases desarrollados en las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma.

Efectivamente, en virtud de esta reforma constitucional, se reformaron, entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adicionó una fracción VIII a su artículo 6o., a fin de otorgar la naturaleza de órgano constitucional autónomo al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), y establecer, entre otros temas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que unificara los criterios aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, así como una ley general en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

El referido proceso de reforma constitucional comenzó en virtud de diversas iniciativas presentadas por distintos partidos políticos en el Senado de la República.

En dichas iniciativas que constituyen la exposición de motivos de la reforma en comento, se habló mucho de la materia de transparencia y acceso a



la información a fin de evidenciar la necesidad de avanzar en diversos temas, por ejemplo, establecer los alcances y directrices de los principios rectores de esa materia, los procedimientos a seguir, los sujetos obligados y el diseño institucional de los organismos garantes encargados de ambas prerrogativas.

Asimismo, se indicó la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para emitir dos leyes generales cuyos objetivos fueron homologar el contenido de la normatividad aplicable, pues el establecimiento de parámetros iguales para todos los niveles de gobierno permite contar con una base sólida a fin de que el derecho de que se trata sea igual para todos.

Se precisó que con la expedición de la ley general en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados se pretendía, en específico:

**a) Armonizar** los principios en el ejercicio de la protección de los datos personales en posesión de sujetos obligados,

**b) Estandarizar** los alcances de los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición), y

**c) Uniformar** el establecimiento de un procedimiento de ejecución de resoluciones para su debido cumplimiento, entre otros aspectos normativos.

En ese sentido, las principales finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce consistieron en dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y replicarlo en las entidades federativas; definir de manera clara el catálogo de sujetos obligados en la materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados; y, unificar los alcances de los principios y bases de los derechos en comento a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.



De los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional, es importante destacar que en relación con el organismo garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, específicamente en la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se precisó que la naturaleza autónoma constitucional del Instituto Federal traería consigo múltiples beneficios, entre los que destaca la seguridad jurídica y la certeza institucional, la credibilidad y confianza ciudadana; bajo los principios de imparcialidad, objetividad, independencia, especialización y profesionalismo respecto de todos los poderes, órganos, entidades, personas o sujetos obligados por la ley del orden federal.

En ese sentido, el grupo parlamentario propuso establecer que la protección del derecho de acceso a la información del orden federal es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, especializado e imparcial denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Propuso mantener la misma denominación a pesar de transitar hacia su consolidación como órgano constitucional autónomo para reconocer su credibilidad y reconocimiento institucional, puesto que no era una reforma que partía de su descrédito, sino de la necesidad de su perfeccionamiento y de mejorar la eficacia del ejercicio del derecho al ampliar el radio de acción o el ámbito competencial de dicho instituto.

Propuso que en el artículo 16 constitucional se dispusiera que este mismo organismo sería el garante de la protección de los datos personales del orden federal, para dejar claro que el derecho de acceso a la información es distinto del derecho de protección de datos personales y, a su vez, reconocer la dualidad que los organismos garantes del orden federal como local tienen como autoridad máxima en ambas materias.

Por su parte, en el dictamen de las comisiones unidas de la Cámara de Senadores, se estableció que en el artículo 6o. constitucional se crea al organismo con autonomía jurídica, en tanto se le otorgan facultades para emitir la normatividad interna y reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus actividades, a efecto de dotarlo de elementos normativos para el mejor desempeño de sus funciones, con lo que podrá desarrollar procesos internos ágiles para las reso-



luciones que emita; además, en el propio precepto se señalan los principios que rigen su actuar.

Así, se precisa que a través del principio de certeza se busca que en sus actuaciones exista certidumbre por seguir procedimientos que permiten conocer el alcance y determinaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, porque se trata de uno de los principios que otorga seguridad jurídica a todos los involucrados.

En cuanto al principio de legalidad se aclara que se dotará al organismo de la definitividad e inatacabilidad en sus resoluciones, lo que implica una gran responsabilidad, porque los actos que genere deben estar perfectamente investidos de legalidad, de tal manera que debe conducirse completamente apegado a derecho, lo que impactará en sus resoluciones, en ese sentido, debe contar con personal altamente calificado, que maneje el derecho que impregne de legalidad las determinaciones y resoluciones del organismo, lo que busca generar una institución sólida y confiable, cuyos criterios trasciendan a las determinaciones de los organismos autónomos locales.

Respecto al principio de independencia, la dictaminadora señaló que la configuración de los órganos garantes incluye una autonomía constitucional, lo que garantiza la independencia del Poder Ejecutivo Federal puesto que, a esa fecha, el órgano contaba con una independencia subjetiva, pues de facto era un órgano integrante de la administración pública federal, de tal manera que con la reforma constitucional propuesta, se garantizaría su independencia al conformarse en un órgano plenamente autónomo.

Por su parte, en cuanto al principio de imparcialidad señaló que se encontraba íntimamente ligado al de independencia, ya que con la autonomía constitucional del Poder Ejecutivo, se garantizaba la imparcialidad de sus determinaciones. Asimismo, se precisó que a través del principio de eficacia del órgano garante, se busca que genere resoluciones en tiempos cortos y para ello se debe dotarlo de elementos adicionales que le permitan generar una alta eficiencia en su actuación, por lo cual se incluye la definitividad e inatacabilidad en sus resoluciones, el establecimiento de una ley general en materia de transparencia y otra en materia de archivos, instrumentos normativos que, sumados a otros, garantizarían una plena eficacia en la actuación del organismo.



Asimismo, señaló que toda vez que el organismo federal sería rector en la materia y podría revisar las determinaciones de los organismos locales, era indispensable determinar la objetividad en sus resoluciones y en los criterios generales que emitiera, lo cuales pudieran ser utilizados por los organismos locales para normar sus criterios, y generar una homogenización en todo el territorio nacional.

Además, precisó que el principio de profesionalismo genera que los funcionarios y comisionados que formarán parte de este organismo sea personal profesional en su actuar, lo que implica velar por la capacitación, formación y desarrollo del capital humano que intervendrá en el proceso de acceso a la información, con lo que se buscaba generar determinaciones debidamente fundadas y motivadas derivadas del estudio profundo que los servidores públicos del organismo realicen en sus resoluciones.

En ese sentido, con motivo de la reforma constitucional referida, se crea al INAI como órgano constitucional autónomo especializado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados conforme a las leyes generales que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de estos derechos; cuyo funcionamiento debe respetar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Así, el Constituyente otorgó competencia constitucional al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de autoridades, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; para conocer de los recursos que interpongan los particulares contra las resoluciones de los organismos autónomos locales que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley; asimismo, para conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, derivado de una determinación oficiosa o ante la petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas.



Además de la competencia otorgada al organismo garante para conocer de los asuntos relacionados con los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de autoridades, en la reforma constitucional de que se trata, el Poder Reformador de la Constitución, de manera transitoria, le otorgó competencia para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Efectivamente, en relación con esta competencia, desde las iniciativas con proyecto de decreto de dicha reforma, los senadores propusieron que para el ejercicio de los derechos relativos a la protección de datos personales en posesión de particulares, debía crearse un organismo especializado que conociera del tema,<sup>13</sup> estableciendo en la iniciativa un precepto transitorio en el que se precisó que el Congreso de la Unión debía crear un organismo para la difusión, protección y vigilancia de los derechos de protección, acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de los particulares.<sup>14</sup>

Específicamente en la iniciativa presentada por senadores del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, se señaló que el entonces IFAI era el órgano garante de la administración pública federal en materia de acceso a la información y protección de datos personales y una autoridad federal tratándose de protección de datos personales en posesión de particulares, respecto del que propusieron se constituyera como el único organismo garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad.

En cuanto al régimen transitorio, precisaron que se requería una actividad legislativa muy importante, en tanto el Congreso de la Unión, en primer término, debía expedir la ley general que desarrollara el artículo 6o. constitucional y, en función de esta ley, debía modificarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso

<sup>13</sup> Ver Iniciativa presentada por el Senador de la República Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión.

<sup>14</sup> "Décimo. El Congreso de la Unión creará un organismo para la difusión, protección y vigilancia de los derechos de protección, acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de particulares."



a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Asimismo, indicaron que la redefinición del régimen competencial de datos personales requería otros cambios legislativos, tanto para el régimen de datos personales en posesión de sujetos obligados como aquellos en posesión de los particulares.

Por su parte, en el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales de la Cámara de Senadores, específicamente en las bases transitorias que se establecieron a fin de permitir la armonización de las disposiciones constitucionales respecto a las particularidades que generaba la creación de un nuevo organismo constitucional autónomo, se señaló en el artículo séptimo transitorio<sup>15</sup> que el instituto continuaría ejerciendo las atribuciones correspondientes en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, en tanto se determinaba la instancia responsable encargada de atender estos temas.

Las disposiciones transitorias anteriores no sufrieron modificaciones sustanciales durante el proceso de reforma constitucional, de tal manera que el régimen transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, en lo que interesa, establece:

"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

<sup>15</sup> "Séptimo. En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, continuará ejerciendo las atribuciones correspondientes."



"SÉPTIMO. En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes."

En este sentido, con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, el INAI es un órgano constitucional autónomo especializado, con competencia para conocer de los asuntos relacionados con los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales tanto en posesión de autoridades como de particulares.

Otro aspecto trascendente en esta reforma constitucional, y determinante para la resolución de esta contradicción, lo constituye el principio de definitividad de las resoluciones que emite el INAI, establecido en el artículo 6o. constitucional.

Al respecto, dicho precepto de la Constitución prevé que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con la excepción del consejero jurídico del Gobierno quien podrá interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

En relación con este principio, de los trabajos legislativos del decreto de reforma constitucional en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, específicamente en la exposición de motivos que dio origen a la enmienda constitucional propuesta por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional se precisó que en las entidades federativas se establecía la posibilidad de que las resoluciones de los órganos garantes fueran impugnables ante los Tribunales Superiores de Justicia o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, esto es, por instancias no especializadas en la materia; de este modo, se propuso establecer expresamente el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes de manera contundente, con la aclaración de que esta inatacabilidad es para las autoridades, puesto que los particulares estarían en aptitud de impugnarlas a través del juicio de amparo.



Asimismo, recordaron que el Poder Judicial de la Federación ha señalado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponía que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, por lo que era evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones emitidas en los recursos de revisión por el instituto, además de eliminar la posibilidad de que las autoridades promuevan algún juicio ante el Poder Judicial de la Federación. De esta manera, los sujetos obligados debían dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por el instituto al resolver recursos de revisión, sin que fuera válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad.<sup>16</sup>

Así, precisaron que conforme a la ley federal en cita, se reconocía la definitividad de las resoluciones del instituto para los sujetos obligados, por lo que para evitar la inclusión de disposiciones contrarias a ese principio, debía establecerse expresamente en la Constitución. Además, consideraron que: "*como dice Ricardo Raphael de la Madrid que sería un retroceso que las resoluciones*

<sup>16</sup> Al respecto citaron la tesis 1a. XIV/2012 (10a.), de rubro y texto: "INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES.—Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, materia administrativa, página: 657, registro digital: 2000235.



*del órgano garante de acceso a la información sean revisables o impugnables ante el Contencioso Administrativo, ya que como afirma 'Los tribunales contenciosos nacen para salvaguardar los derechos de los gobernados, no de los órganos administrativos. Los órganos administrativos no tienen derecho, sino atribuciones'".*

En ese sentido, debía dejarse claro que, en todo caso, el control de legalidad debe ser ejercido por los gobernados, ya que se trata de un derecho fundamental que corresponde alegar a su titular, por lo que los medios de defensa en estos casos deben ser un instrumento a favor de los gobernados, no de las dependencias o sujetos obligados.

Insistieron en que permitir que las resoluciones sean impugnadas por los sujetos obligados violentaría varios principios, como el de gratuidad, ya que el particular tendría que acudir a los juzgados y contratar un profesional; el principio de igualdad, ya que el particular contendría en un proceso litigioso desventajoso frente a los órganos del Estado que cuentan con recursos materiales y humanos; el de sencillez y rapidez, ya que se retarda el acceso a la información; el principio de especialización, ya que podría conocer una instancia no especializada; y el principio de máxima publicidad, ya que si el organismo garante al resolver esta frente a la duda razonable debe privilegiar la apertura de la información, es decir se inclina en favor del gobernado, y no de las autoridades, por lo tanto cuestionar esa duda razonable por los sujetos obligados puede ser contrario a dichos principios.

Por esas razones, en la referida exposición de motivos se señaló que era necesario establecer expresamente el principio de definitividad en la Constitución.

Asimismo, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, en relación con este tema, se estableció que se dotaba de definitividad e inatacabilidad a las determinaciones del órgano garante con la finalidad de cumplir con los principios de eficacia, certeza y objetividad otorgados al organismo, por lo que sus determinaciones no serían sujetas a revisión por parte de algún otro ente, de tal manera que la información debería entregarse de manera inmediata por las resoluciones que emita, ya sea en el ámbito federal o local.



En ese sentido, finalmente se señaló que al dotar de definitividad a las resoluciones del órgano garante, era indispensable que se emitieran completamente apegadas a derecho, en respeto de las garantías constitucionales y de debido proceso, ya que no podrían ser combatidas ante los órganos jurisdiccionales, de tal manera que el organismo garante se convertiría en una autoridad materialmente jurisdiccional, lo cual generaba la necesidad de contar con un cuerpo legal que garantizara el apego a las normas y su interpretación, así como la ponderación en garantías y derechos humanos, para conseguir las metas en materia de seguridad jurídica y legalidad.

Posteriormente, en cumplimiento a la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero del dos mil diecisiete.

En la respectiva exposición de motivos, el legislador federal indicó que la reforma en materia de transparencia marcó un hito en el desarrollo del derecho a la protección de datos en nuestro país, pues establece bases constitucionales para dotar al sector público federal de un régimen legal en materia de protección de datos, aunado a que se abrió la posibilidad de emitir una ley general que desarrollara los principios, bases y procedimientos que de manera uniforme regule tal prerrogativa en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, se estableció que con la adición al artículo 73, fracción XXIX-S constitucional, se buscó dotar a los habitantes de este país de leyes de vanguardia que proporcionen herramientas jurídicas a fin de limitar los actos de autoridad, en específico, para ejercer plenamente el derecho a la protección de datos personales que no es más que la autodeterminación informativa, de manera que cada persona en este país pueda decidir libremente sobre el uso y destino de sus datos personales, teniendo en todo momento derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse legítimamente a su tratamiento.

Atendiendo a la evolución que ha tenido el derecho de protección de datos personales, en nuestro marco jurídico existen dos sistemas de salvaguarda de ese derecho. Uno de ellos es el relacionado con la protección de los datos personales en posesión de autoridades, cuyas bases y principios están desarrollados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de



Sujetos Obligados; y, el diverso sistema, relativo a la protección de los datos personales en posesión de los particulares, regulado en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

De ambos sistemas conoce el INAI como órgano constitucional autónomo especializado en materia de protección de datos personales, y de los que resulta importante destacar la manera en que fueron regulados por el legislador.

En relación con el primer sistema, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución, en el artículo 1o. establece que son sujetos obligados por esa ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

En el título tercero establece el procedimiento para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de autoridades (derechos ARCO) que, en términos del artículo 51,<sup>17</sup> deberá ser sencillo y el plazo de respuesta no deberá ser mayor a veinte días contados a partir del siguiente a la recepción de la solicitud, el cual podrá ser ampliado por una sola vez.

El artículo 56 de la ley general<sup>18</sup> establece que procede el recurso de revisión contra la negativa a dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los dere-

<sup>17</sup> "Artículo 51. El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

"El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

"En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular."

<sup>18</sup> "Artículo 56. Contra la negativa de dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, procederá la interposición del recurso de revisión a que se refiere el artículo 94 de la presente ley."



chos ARCO o por falta de respuesta del responsable, del que conocerá el INAI, en términos de la fracción III del artículo 89 de la propia ley marco.<sup>19</sup>

Por su parte, el artículo 116 de la ley en cita,<sup>20</sup> prevé que contra las resoluciones emitidas en los recursos de revisión por los organismos garantes de las entidades federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el instituto interponiendo el recurso de inconformidad previsto en la propia ley o ante el Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo.

En relación con las resoluciones que emita el instituto en los recursos de revisión y de inconformidad, así como al pronunciarse sobre la facultad de atracción del recurso de revisión, en los artículos 115,<sup>21</sup> 129<sup>22</sup> y 137,<sup>23</sup> la ley general replica lo dispuesto en el artículo 6o. constitucional, al establecer que serán vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, asimismo, prevé que únicamente los titulares de los datos podrán impugnarlas mediante el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación y, por su parte, el

<sup>19</sup> "Artículo 89. Además de las facultades que le son conferidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad que le resulte aplicable, el instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"III. Conocer y resolver los recursos de revisión que interpongan los titulares, en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"...".

<sup>20</sup> "Artículo 116. Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el instituto interponiendo el recurso de inconformidad previsto en esta ley o ante el Poder Judicial de la Federación mediante el Juicio de Amparo."

<sup>21</sup> "Artículo 115. Las resoluciones del instituto y de los organismos garantes serán vinculantes, definitivas e inatacables para los responsables.

"Los titulares podrán impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo."

<sup>22</sup> "Artículo 129. Las resoluciones del instituto serán vinculantes, definitivas e inatacables para los responsables y los organismos garantes.

"Los titulares podrán impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación mediante el Juicio de Amparo."

<sup>23</sup> "Artículo 137. La resolución del instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate.

"En todo momento, los particulares podrán impugnar las resoluciones del instituto ante el Poder Judicial de la Federación."



consejero jurídico del gobierno podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante este Tribunal Constitucional.

En ese sentido, en términos del artículo 6o. constitucional y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, las resoluciones del INAI son definitivas para las autoridades, excepto para el consejero jurídico del Ejecutivo Federal; por su parte, los particulares únicamente podrán impugnarlas vía juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

Una vez establecido el régimen de impugnación relacionado con el ejercicio de los derechos ARCO de datos personales en posesión de autoridades, ahora corresponde establecer el relacionado con la posesión de datos personales por particulares.

Como ya se ha mencionado, en ejercicio de la atribución establecida en la fracción XXIX-O del artículo 73 de la Constitución, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, con la finalidad de regular el tratamiento legítimo, controlado e informado de los datos personales, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.<sup>24</sup>

Los sujetos regulados por esa ley son los particulares, sean personas físicas o morales de carácter privado, que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas."

<sup>25</sup> "Artículo 2. Son sujetos regulados por esta ley, los particulares sean personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de:

"I. Las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y



Esta ley establece los procedimientos para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales (derechos ARCO), específicamente en el capítulo VII, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevé el procedimiento de protección de derechos ante el instituto, el cual iniciará a instancia del titular de los datos o de su representante legal, expresando el contenido de su reclamación y de los preceptos de la ley que se consideran vulnerados.

La solicitud de protección de datos también procederá cuando el responsable no entregue al titular los datos personales solicitados, lo haga en un formato incomprensible, se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales, o el titular no esté conforme con la información entregada por considerar que es incompleta o no corresponda a la información requerida.<sup>26</sup>

---

"II. Las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial."

<sup>26</sup> Artículo 45. El procedimiento se iniciará a instancia del titular de los datos o de su representante legal, expresando con claridad el contenido de su reclamación y de los preceptos de esta ley que se consideran vulnerados. La solicitud de protección de datos deberá presentarse ante el instituto dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se comuniquen la respuesta al titular por parte del responsable.

"En el caso de que el titular de los datos no reciba respuesta por parte del responsable, la solicitud de protección de datos podrá ser presentada a partir de que haya vencido el plazo de respuesta previsto para el responsable. En este caso, bastará que el titular de los datos acompañe a su solicitud de protección de datos el documento que pruebe la fecha en que presentó la solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición.

"La solicitud de protección de datos también procederá en los mismos términos cuando el responsable no entregue al titular los datos personales solicitados; o lo haga en un formato incomprensible, se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales, el titular no esté conforme con la información entregada por considerar que es incompleta o no corresponda a la información requerida.

"Recibida la solicitud de protección de datos ante el instituto, se dará traslado de la misma al responsable, para que, en el plazo de quince días, emita respuesta, ofrezca las pruebas que estime pertinentes y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

"El instituto admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo, podrá solicitar del responsable las demás pruebas que estime necesarias. Concluido el desahogo de las pruebas, el instituto notificará al responsable el derecho que le asiste para que, de considerarlo necesario, presente sus alegatos dentro de los cinco días siguientes a su notificación.

"Para el debido desahogo del procedimiento, el instituto resolverá sobre la solicitud de protección de datos formulada, una vez analizadas las pruebas y demás elementos de convicción que estime pertinentes, como pueden serlo aquellos que deriven de la o las audiencias que se celebren con las partes.

"El reglamento de la ley establecerá la forma, términos y plazos conforme a los que se desarrollará el procedimiento de protección de derechos."



Las resoluciones del instituto podrán decretar el sobreseimiento, desechar la solicitud de protección de datos por improcedente o confirmar, revocar o modificar la respuesta del responsable.<sup>27</sup>

En cuanto a la impugnación de las resoluciones del instituto, el artículo 56 de la ley federal<sup>28</sup> establece que son impugnables por los particulares a través del juicio de nulidad, ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como se advierte, a diferencia de la legislación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, que establece la impugnación de las resoluciones del INAI por parte del particular, a través del juicio de amparo; en el régimen de protección de datos personales en posesión de particulares, en términos del artículo 56 de la ley federal relativa, contra las resoluciones que emita el instituto, el particular podrá acudir al juicio contencioso administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Sin embargo, esta Segunda Sala considera que el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que otorga competencia al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer del juicio de nulidad promovido contra las resoluciones emitidas por el INAI en esta materia, ha quedado derogado con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

En efecto, desde su origen en el decreto del Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información fue creado como un órgano de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información.

<sup>27</sup> "Artículo 51. Las resoluciones del instituto podrán:

"I. Sobreseer o desechar la solicitud de protección de datos por improcedente, o

"II. Confirmar, revocar o modificar la respuesta del responsable."

<sup>28</sup> "Artículo 56. Contra las resoluciones del instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."



Posteriormente, al emitirse la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Constituyente le reconoció la calidad de órgano especializado en la materia de acceso a la información y protección de datos, pues no obstante que las iniciativas de la ley federal señalada propusieron la creación de un órgano diverso que conociera de la protección de datos en posesión de los particulares, el legislador determinó que debía otorgarse competencia al entonces IFAI para garantizar este derecho.

Las razones principales para otorgarle esta atribución, consistieron en buscar la unicidad de criterios y aprovechar su especialización en materia de protección de datos personales, aunado a que ese instituto ya estaba a cargo de garantizar el derecho de protección de datos en la administración pública federal, además de que había emitido regulación secundaria para establecer las políticas y los procedimientos para asegurar el adecuado tratamiento de los datos personales, así como su acceso y rectificación por parte de los titulares.

De esta manera, a partir de la emisión de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Constituyente reconoció que el entonces IFAI estaba dotado de especialidad en materia de protección de datos, lo que implicaría que, al otorgarle competencia para conocer de este tema respecto de los particulares, tendría como efecto la unicidad de criterios en beneficio de quienes intervienen en el ejercicio del derecho.

Así, atendiendo a la especialidad del entonces IFAI, el legislador le otorgó competencia para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, lo que implicó que se modificara su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Posteriormente, con la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, y la emisión de las leyes generales en materia de acceso a la información y protección de datos personales, el entonces IFAI se transformó para ser el órgano constitucional autónomo especializado garante de esos derechos.

Desde las iniciativas de reforma, específicamente de la presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se advierte el reconocimiento del entonces IFAI como un



órgano especializado en la materia, al grado de pretender que conservara la misma denominación para reconocer su credibilidad y reconocimiento institucional, puesto que la reforma partía de la necesidad de su perfeccionamiento y de mejorar la eficacia del ejercicio del derecho al ampliar su competencia, como autoridad máxima en ambas materias.

Derivado de la especialidad del organismo garante, el legislador otorgó a sus resoluciones la naturaleza de definitivas para los sujetos obligados, no así para los particulares, puesto que ellos, conforme a las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma constitucional, pueden impugnarlas a través del juicio de amparo, ante el Poder Judicial de la Federación.

Como se ha señalado con antelación, el legislador advirtió que en las legislaciones de las entidades federativas se establecía la posibilidad de que las resoluciones del instituto fueran revisables por instancias no especializadas en la materia, como los Tribunales Superiores de Justicia o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo; por lo que consideraron que, a efecto de que no se emitieran disposiciones en contrario, debía establecerse la prohibición de su impugnación por parte de los sujetos obligados, expresamente en la Constitución.

Incluso el legislador consideró que sería un retroceso determinar que las resoluciones del organismo garante nacional fueran impugnables mediante el juicio contencioso administrativo; aunado a que ello iría en contra de los principios que lo rigen, principalmente el de especialización.

Sin embargo, también enfatizaron en que los particulares sí podrían impugnarlas, únicamente en la vía del juicio de amparo ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, puesto que al tratarse de un derecho fundamental que corresponde alegar a su titular, los medios de defensa debían ser un instrumento a favor de los gobernados, no de los sujetos obligados.

Con base en lo anterior, válidamente puede considerarse que uno de los objetos de la reforma constitucional fue hacer excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso para los sujetos obligados y, por su parte, los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones del INAI a través del juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.



En ese sentido, esta Segunda Sala determina que si el Poder Reformador de la Constitución otorgó competencia al INAI para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en el régimen transitorio del decreto de reforma constitucional de dos mil catorce, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia; debe entenderse derogado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, porque resulta contrario al marco constitucional y legal que rige al instituto, conforme al cual los particulares únicamente pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo.

De esta manera, aun cuando en el sistema jurídico mexicano existan dos sistemas de salvaguarda del derecho de protección de datos personales, que se rigen por legislaciones diversas, lo cierto es que el Poder Reformador otorgó competencia al INAI para conocer de ambos sistemas, por lo que deben respetarse los principios y bases que lo rigen desde su transformación en órgano constitucional autónomo.

Además, es de destacarse que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que en su artículo 56 establece la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones emitidas por el instituto en esa materia, constituye una legislación previa a la reforma constitucional, porque fue emitida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez y, en ese sentido, es incuestionable que no es acorde con el régimen constitucional que regula al instituto.

Aunado a lo anterior, la legislación federal que rige la protección de datos personales en posesión de particulares no ha sido objeto de reformas por parte del Congreso de la Unión, no obstante que en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional del que se habla, el Constituyente estableció que dentro del plazo de un año posterior a la publicación del decreto, debían emitirse las reformas correspondientes a diversas leyes, entre las que señaló la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

En ese sentido, el artículo 56 de la ley federal en cita ha quedado derogado con motivo del marco constitucional vigente a partir de la reforma de dos mil catorce, que otorga al instituto la naturaleza de órgano constitucional autó-



nomo y que establece el juicio de amparo como la única vía para impugnar sus resoluciones por parte de los particulares.

Consecuentemente, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que el juicio contencioso administrativo no es procedente contra las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

SEXTO.—En consecuencia, y bajo las consideraciones ya señaladas, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados contendientes analizaron si las resoluciones que emite el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, son impugnables a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, llegando a soluciones contrarias.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el juicio de nulidad es improcedente, porque de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, la única vía para combatir estas resoluciones es el juicio de amparo.

Justificación: Es así, porque uno de los objetivos esenciales de la aludida reforma constitucional en materia de transparencia, fue que los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones de dicho instituto vía juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho; en ese sentido, si el Poder Reformador de la Constitución otorgó competencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Per-



sonales para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia, debe entenderse derogado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, porque al ser de contenido previo a la mencionada reforma, resulta contrario al marco constitucional y legal que lo rige en la actualidad, conforme al cual los particulares sólo pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo.

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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Publíquese 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 a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítanse la tesis de jurisprudencia que se establece en este fallo, así como la parte considerativa correspondiente, 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 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, Luis María Aguilar Morales, 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 Gubernamen-**



**tal, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 49/2006, P./J. 12/2008 y I.15o.A.121 A citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, abril de 2006, página 285, con número de registro digital: 175182; XXVII, febrero de 2008, página 1871, con número de registro digital:170238; y XXIX, abril de 2009, página 1909, con número de registro digital: 167475, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES.**

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados contendientes analizaron si las resoluciones que emite el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, son impugnables a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, llegando a soluciones contrarias.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el juicio de nulidad es improcedente, porque de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, la única vía para combatir estas resoluciones es el juicio de amparo.

Justificación: Es así, porque uno de los objetivos esenciales de la aludida reforma constitucional en materia de transparencia, fue que los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones de dicho Instituto vía juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho; en ese sentido, si el Poder Reformador de la Constitución otorgó com-



petencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia, debe entenderse derogado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, porque al ser de contenido previo a la mencionada reforma, resulta contrario al marco constitucional y legal que lo rige en la actualidad, conforme al cual los particulares sólo pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo.

## 2a./J. 31/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 525/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto del Tercer Circuito y Quinto del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 20 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Adriana Carmona Carmona.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 669/2018, el cual dio origen a la tesis I.5o.A.13 A (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3640, con número de registro digital: 2020767, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 62/2019.

Tesis de jurisprudencia 31/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ABROGADA Y 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 36/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y SÉPTIMO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 20 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ÓSCAR VÁZQUEZ MORENO.

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 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 distinto Circuito; sin que se estime necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

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 Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, quienes participaron en uno de los criterios en conflicto.

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

Conoció del **amparo directo 234/2019**, promovido por Gustavo Ángel López Camarillo, en contra de la sentencia dictada el veintidós de abril de dos mil diecinueve, por los Magistrados de la Sala Regional Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver un recurso de reclamación deducido del juicio de nulidad 140/19-04-01-5-OT.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. Derivado de la falta de atención médica por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social en Ciudad Juárez, Chihuahua y de la omisión de proporcionar los medicamentos adecuados para tratar el padecimiento diagnosticado como: "*oclusión de vena central de retina, con hemorragias en 4 cuadrantes con aumento de grosor macular central*", Gustavo Ángel López Camarillo interpuso una queja ante la Coordinación Delegacional de Quejas y Atención al Derechohabiente de ese instituto, a fin de que le fueran reembolsados los gastos que tuvo que erogar con motivo de su atención en una institución privada.

2. Dicha queja fue tramitada bajo el número de expediente QD/CHIH/0066-1-2018 y resuelta el veintidós de marzo de dos mil dieciocho, en el sentido de declararla improcedente.

3. En contra de esa determinación, López Camarillo interpuso recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano



del Seguro Social, tramitado con el número de expediente CC.CHH.0809/2018. Por resolución de veintitrés de octubre de dos mil dieciocho fue declarado infundado dicho recurso.

4. Inconforme con lo anterior, Gustavo Ángel López Camarillo promovió juicio contencioso administrativo, del que le correspondió conocer a la Sala Regional Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, bajo el número de expediente 140/19-04-01-5-OT.

5. Por proveído de veintidós de enero de dos mil diecinueve el Magistrado instructor desechó por notoriamente improcedente la demanda, al considerar que: "... no le compete conocer a este tribunal de dicha resolución, atendiendo a que recae a un recurso de inconformidad hecho valer en contra de una diversa en la que se declara improcedente una queja administrativa prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, suscrita por el titular de la Coordinación de la Delegación de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social y la queja administrativa en cuestión no es una decisión administrativa que pueda ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que dicho recurso atiende a un fin diverso a la reclamación que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado ..."

6. En contra de lo resuelto en el punto anterior la parte accionante interpuso recurso de reclamación, el cual fue resuelto el veintidós de abril de dos mil diecinueve, en el sentido de confirmar el auto recurrido.

7. Finalmente, la parte actora del juicio natural promovió amparo directo 234/2019, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. En sesión de diez de enero de dos mil veinte pronunció sentencia en la que negó la protección solicitada por el quejoso.

Ahora, para lo que aquí nos ocupa, las consideraciones que dieron sustento al criterio en colisión fueron son las siguientes:

"... Como se precisó, son **infundados** los argumentos que se hacen valer de conformidad con lo siguiente:



"Importa destacar que el presente caso tiene su origen en la queja interpuesta por el hoy quejoso en términos del artículo 296 de la Ley del Seguro Social y el Instructivo para el Trámite y Resolución de Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y, posteriormente, recurso de inconformidad ante el mismo, es decir, no presentó una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, en términos de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del artículo 109 constitucional y posteriormente un recurso de revisión, conforme al diverso numeral 24 de la misma ley, ante la propia autoridad administrativa.

"Para una mejor comprensión del asunto resulta pertinente transcribir lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual establece:

"(Se transcribe contenido).

"De conformidad con la fracción XIII del numeral transcrito, es competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocer de los recursos administrativos en contra de aquellas resoluciones contempladas en las demás porciones normativas contempladas en dicho artículo.

"En el caso particular, debe tenerse presente que el acto impugnado en la acción de nulidad, se hizo consistir en la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto por el aquí impetrante en contra de la diversa que declaró improcedente la queja administrativa desde el punto de vista médico, promovida en términos del instructivo para el trámite y resolución de quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y artículo 296 de la Ley del Seguro Social y, por ende, se le negó el reintegro de los gastos solicitados.

"Como podrá observarse, la resolución que se pretendió combatir en el juicio de nulidad como lo expuso la Sala Regional responsable, no encuadra en los supuestos de procedencia de dicho juicio.

"Es así, porque como acertadamente lo consideró la Sala responsable, el recurso de queja administrativa prevista por el artículo 296 de la Ley del Seguro Social e instructivo para el trámite y resolución de quejas administrativas ante el



Instituto Mexicano del Seguro Social, en la que se solicita el pago de una indemnización por mala atención médica, es de distinta naturaleza al reclamo de una responsabilidad patrimonial del Estado.

"En efecto, dicho recurso de queja se tramita siguiendo los lineamientos contenidos en el instructivo para el trámite y resolución de las quejas administrativas del Instituto Mexicano del Seguro Social, ordenamiento que no prevé como supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Al respecto, la Segunda Sala del Máximo Tribunal sustenta el criterio de que la referida queja administrativa y el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado son procedimientos diferentes.

"La queja administrativa tiene por objeto conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional, vinculados con la prestación de los servicios médicos; y de manera secundaria cuando resulta fundada permite el pago de una indemnización con fundamento en el artículo 16 del referido Instructivo, así como que la citada queja administrativa no es una institución nacida del artículo 109 de la Carta Magna.

"En tanto que el procedimiento por responsabilidad patrimonial del Estado, se tramita de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del referido precepto 109 constitucional, el cual se inicia con el escrito de reclamación ante el ente público federal al que se le atribuye el actuar irregular y abarca un cúmulo de elementos que deben tomarse en consideración para cumplir con una indemnización integral.

"Es aplicable al caso, la tesis 2a. XVIII/2018 (10a.), sustentada por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, del tenor siguiente:

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA REPARACIÓN INTEGRAL RESULTANTE DE ÉSTA ES DIFERENTE A LA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 296 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.'

"(Se transcribe contenido).



"Así como la jurisprudencia 2a./J. 82/2015 (10a.), también de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA PRESTACIÓN DEFICIENTE DE UN SERVICIO MÉDICO DEL ISSSTE. PARA EXIGIRLA PROCEDE LA RECLAMACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.'

“(Se transcribe contenido).

"Así, se considera que contrario a lo que aduce el quejoso, es acertada la determinación de la Sala responsable respecto de que la resolución reclamada no encuadra en los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con la fracción XIII del artículo 3 de la legislación que rige a ese órgano jurisdiccional.

"Dado que la impugnada se fundó en la Ley del Seguro Social, en su numeral 296, que prevé la facultad del derechohabiente para la promoción de la referida queja y la impugnación de su resultado mediante recurso de inconformidad, la cual no puede considerarse como la determinación administrativa que en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, decide sobre las reclamaciones que se tramitan ante la dependencia o entidad responsable, ya que dicha resolución es diversa a la reclamación que da lugar al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado en atención a que el reclamo de la prestación económica de que se trata, constituye una acción prevista en la legislación civil, es decir, es de carácter civil y, por tanto, debe ser resuelta bajo la aplicación de las normas del derecho común.

"En efecto, las resoluciones que son del conocimiento del Tribunal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 3 de su ley orgánica, son las que resuelven los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de dicho precepto, lo que en el caso no se actualiza, pues la resolución originalmente recurrida, esto es, la respuesta a la queja administrativa interpuesta por la parte actora, no es de las resoluciones impugnables ante el Tribunal Federal de Jus-



ticia Administrativa, ya que ella es una controversia entre el impetrante y el Instituto Mexicano del Seguro Social, misma que como lo indicó la responsable, es de carácter civil al estar prevista en la legislación civil y, por tanto, debe ser resuelta bajo la aplicación de las normas del derecho común.

"En ese contexto, se considera que en contra del acto impugnado no procede el juicio de nulidad, al no encuadrar en las hipótesis contempladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"Ello en virtud de que como se puso de relieve con antelación, la resolución impugnada en el juicio de nulidad, si bien resuelve un recurso, no es de los contemplados en alguna de las fracciones del indicado numeral, en específico de las marcadas como IX y XII, porque no tiene su origen en un acto en el que se haya negado una indemnización con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; ni se trata de una resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"En consecuencia, se actualiza la causal de improcedencia invocada por la responsable, prevista en el artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistente en que no le compete conocer del asunto a dicho tribunal ..."

## **II. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

Conoció del **amparo en revisión 373/2010** promovido por Félix Manuel Frago González, en contra de la sentencia dictada el veintiocho de septiembre de dos mil diez, por el Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien determinó sobreseer en el juicio de amparo P-615/2010.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. Con motivo de una intervención quirúrgica que le fue practicada en forma urgente, como consecuencia de la (deficiente) atención médica que se le proporcionó en la clínica 8 del Instituto Mexicano del Seguro Social, Félix Manuel



Fragoso González interpuso una queja administrativa ante la Comisión de Arbitraje Médico, a fin de que le fueran reembolsados los gastos que tuvo que erogar con motivo de su atención en una institución privada.

2. Dicha queja fue tramitada bajo el número de expediente 37-90-01-051100 y resuelta el veinticinco de junio de dos mil ocho, en el sentido de declararla improcedente, por considerar que no se acreditaba la negligencia reclamada.

3. En contra de esa determinación, Frago González interpuso recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social, tramitado con el número de expediente CC.DFS.1704/2008, CLA 0163-42-7748-5. Por resolución de veinte de agosto de dos mil ocho fue declarado infundado dicho recurso.

4. Inconforme con lo anterior, Félix Manuel Frago González promovió el juicio de amparo indirecto P-615/2010, tramitado ante el Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, cuyo titular, finalmente, determinó sobreseer en el juicio de amparo.

5. Por último, la parte quejosa interpuso el recurso de revisión 373/2010, del que conoció el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. En sesión de dos de febrero de dos mil once pronunció sentencia en la que negó la protección solicitada por el quejoso.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que aquí nos ocupa, son las siguientes:

"... Ahora bien, como el presente caso versa sobre la solicitud de reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, en donde el asegurado decidió interponer queja y, posteriormente, recurso de inconformidad; resulta conveniente imponerse de las consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 86/2008, el tres de septiembre de dos mil ocho, en las que esencialmente sostuvo lo que se reproduce enseguida:

"(Se transcribe contenido).



"De los razonamientos de referencia derivó la jurisprudencia 2a./J. 129/2008, editada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, de septiembre de dos mil ocho, página doscientos veinticuatro, «con número de registro digital: 168898» del rubro:

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESUELVE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES.'

"(Se transcribe contenido).

"En ese orden de ideas, si como lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, independientemente de que el artículo 295 de la Ley del Seguro Social establezca que los conflictos entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre las prestaciones que otorga esa ley, deben sustanciarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y que el Pleno de ese Alto Tribunal, al analizar dicho dispositivo legal, en relación con la acción de pago que se ejercite por concepto de gastos médicos extrainstitucionales, determinara que esa demanda no es de naturaleza laboral, sino civil y que, por ende, corresponde su conocimiento a un Juez Civil del fuero común; tales circunstancias no modifican la relación de naturaleza administrativa que se suscita en la hipótesis de que el particular decide interponer queja administrativa y en su contra el recurso de inconformidad previsto en el artículo 294 de la legislación citada.

"Así las cosas, si en el caso particular el quejoso no planteó la acción de reembolso ante un Tribunal laboral, sino que optó por solucionar la contienda en sede administrativa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, primero mediante, directamente, la queja administrativa y luego a través de la interposición del recurso de inconformidad, es inconcuso que el impetrante decidió someterse al imperio del referido instituto y obligó a éste a resolver la instancia planteada; por lo que, válidamente, puede concluirse que en contra de la resolución emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de la cual resolvió el recurso de inconformidad, en contra de la instancia de queja administrativa, en la que



reclamó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, es susceptible de impugnación a través de la acción constitucional, en tanto que dicho acto proviene de una autoridad administrativa para efectos del juicio de amparo; con la salvedad, claro está, que conforme al principio de definitividad, para acudir a la instancia de amparo, hubiera agotado previamente los medios de defensa ordinarios previstos en las legislaciones secundarias.

"Ahora bien, a efecto de dilucidar si conforme al principio de definitividad, para instar el juicio de amparo, el quejoso debió agotar previamente otro medio de impugnación ordinario, resulta conveniente tomar en consideración lo estipulado en el artículo 31 del reglamento del recurso de inconformidad, que establece:

"(Se transcribe contenido).

"El precepto legal recién transcrito establece que en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas deberá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, sin contemplar que deba agotarse dicho recurso en contra de la resolución que declare infundado el recurso de inconformidad, como aconteció en la especie; de tal suerte, que una resolución dictada en tales términos tiene el carácter de definitiva, por ello, el quejoso no se encontraba obligado a agotar el recurso de revocación, previamente a acudir a la acción constitucional.

"No obstante lo anterior, se estima que el impetrante debió promover el juicio contencioso administrativo en contra del acto reclamado, con antelación a intentar la acción de garantías, de conformidad con los razonamientos que se exponen a continuación:

"El artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece:

"(Se transcribe contenido).

"De conformidad con la porción normativa recién reproducida, es competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer de aquellas resoluciones emitidas por autoridades administrativas que pongan fin



a una instancia en los términos dispuestos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"En el caso particular, debe tenerse presente que el acto reclamado en la acción de garantías se hizo consistir en la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto por el impetrante en contra de la queja administrativa en la que el quejoso solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales.

"Como podrá observarse, la resolución que se pretendió combatir en el juicio de amparo fue emitida por una autoridad administrativa, acorde a las consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis citada en párrafos precedentes, que señalan: "el Instituto Mexicano del Seguro Social al resolver el recurso de inconformidad sí actúa con fundamento en disposiciones legales y reglamentarias que lo autorizan para emitir actos unilaterales con facultades decisorias, de acuerdo con los artículos de la Ley del Seguro Social y del Reglamento del recurso de inconformidad transcritos anteriormente, de los que se desprende que el indicado organismo público descentralizado al conocer del citado medio de defensa, queda investido de una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad ..."; además, la resolución de mérito puso fin a la instancia intentada por el impetrante, como lo fue el recurso de inconformidad.

"En esa línea de pensamiento, se considera que el quejoso no agotó el principio de definitividad previamente a instar la acción constitucional, ya que en contra del acto señalado como reclamado procedía el juicio contencioso administrativo del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con la fracción XI del artículo 14 de la legislación que rige a ese órgano jurisdiccional.

"Sin que impida adoptar esa postura la circunstancia de que en el caso particular la resolución señalada como acto reclamado en el juicio de garantías, no se hubiera emitido en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como fue estipulado por el legislador en la porción normativa analizada, sino que se fundó en la Ley del Seguro Social.



"Ello se estima así, en razón de que no debe perderse de vista que de conformidad con el artículo 5 de la ley que rige al Instituto Mexicano del Seguro Social, dicha institución tiene el carácter de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; en ese tenor, al ser esa su naturaleza debe atenderse a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que señala: 'El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.'

"Así las cosas, si por disposición expresa del artículo 1, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dicha legislación deberá ser aplicada al Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de organismo descentralizado en lo concerniente a sus actos de autoridad; válidamente puede concluirse que si bien el acto reclamado materialmente fue emitido con fundamento en la Ley del Seguro Social, por mandato legal debe entenderse que también se pronunció en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"En otra tesitura, tampoco impide arribar a la conclusión alcanzada lo establecido en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de que: 'Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa'; esto es, que de conformidad con el dispositivo normativo de referencia, sólo tendrá competencia legal el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de aquellos conflictos que se susciten entre el organismo de seguridad social y los patrones y demás sujetos obligados.

"Entonces, bajo la hipótesis normativa de referencia, en el caso particular el quejoso no debió acudir al juicio contencioso administrativo previamente a la acción de garantías, en tanto que el juicio de mérito sólo es procedente cuando



la contienda se genere entre el instituto y los patrones, carácter este último que el impetrante no tiene, sino el diverso de asegurado.

"Sin embargo, dicho criterio no debe prosperar, en razón de que la competencia legal del órgano federal de referencia debe fijarse con fundamento en la legislación que rige a ese tribunal, como lo es la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con independencia de las acotaciones competenciales que dispongan otros ordenamientos legales ajenos al citado; de adoptar un criterio contrario al señalado, implicaría permitir que diversas normativas redujeran el ámbito competencial del órgano jurisdiccional citado, desconociéndose así el principio de especialidad de las leyes.

"En ese contexto, se considera que en contra del acto reclamado procedía el juicio contencioso administrativo, al actualizarse plenamente la fracción XI del precepto legislativo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; circunstancia que conduce a este órgano jurisdiccional a determinar que en el caso particular el quejoso no agotó el principio de definitividad estipulado en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, como lo sostuvo el Juez Federal en el fallo recurrido.

"Sin que represente obstáculo para asumir ese criterio, la jurisprudencia 2a./J. 56/2007, de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, editada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, de mayo de dos mil siete, página mil ciento tres, «con número de registro digital: 172342» intitulada:

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS."

"Lo expuesto se estima de esa manera, en tanto que no obstante que de conformidad con el criterio jurisprudencial reproducido es innecesario acudir al juicio contencioso administrativo previamente a la acción constitucional, en virtud



de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo exige mayores requisitos para conceder la suspensión que la Ley de Amparo; sin embargo, debe considerarse que en la especie el quejoso optó por impugnar el acto definitivo respectivo mediante el recurso de inconformidad en sede administrativa, de tal suerte, que al elegir la vía ordinaria, se obliga a seguirla hasta sus últimas consecuencias, es decir, impugnar la resolución que recaiga al recurso de mérito ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para así agotar el principio de definitividad que rige al juicio de garantías.

"Sin que sea óbice que el criterio de la Superioridad prevea una excepción al principio de referencia, toda vez que éstas no son absolutas, ya que si el agraviado, estando en aptitud de promover un juicio de amparo indirecto contra un acto que afecta su interés jurídico, prefirió agotar la vía ordinaria, tal opción implicó la renuncia a la excepción legal consagrada en su favor y el sometimiento al principio de definitividad ..."

**CUARTO.—Existencia 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN



EXACTAMENTE IGUALES.<sup>1</sup> y 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."<sup>2</sup>

<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, «con número de registro digital: 164120» 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 pronuncian sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

<sup>2</sup> Tesis aislada P. XLVII/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, «con número de registro digital: 166996» 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



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 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. 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

---

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."



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>

En ese sentido, esta Segunda Sala considera que en el caso **sí existe la contradicción de tesis** denunciada, en relación con los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados al resolver los asuntos de su conocimiento.

Se afirma lo anterior, porque del análisis de las ejecutorias transcritas se advierte que aun cuando los Tribunales Colegiados de Circuito se enfrentaron a problemáticas jurídicas distintas, en las que tuvieron que determinar por un lado, si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto en contra de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales; y por otro lado, si previo a la promoción del juicio de amparo indirecto se debió haber agotado el juicio contencioso administrativo para impugnar una resolución de las mismas características.

Lo cierto es que a consideración de esta Segunda Sala los ejercicios interpretativos que emprendieron dichos órganos jurisdiccionales respecto de las normas en las que sustentaron su determinación colisionan en relación con un mismo punto de derecho. Concretamente, al pretender determinar si en contra de la resolución recaída al recurso de inconformidad por medio del cual se controvertió la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, es procedente el juicio contencioso administrativo en términos de lo previsto en la fracción XI del artículo 14 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<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, «con número de registro digital: 205420» 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."



Así es, según se pudo observar, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento, determinó que dicha resolución no encuadra en el supuesto de procedencia establecido en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que, por tanto, la Sala responsable no tiene competencia para conocer de la misma.

Esto, al considerar, básicamente, que el recurso de queja administrativa previsto en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social e instructivo para el trámite y resolución de quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que se solicita el pago de una indemnización por mala atención médica, es de naturaleza distinta al reclamo de una responsabilidad patrimonial. Lo cual, incluso ha sido materia de pronunciamiento por parte de esta Segunda Sala, al emitir la tesis aislada 2a. XVIII/2018 (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA REPARACIÓN INTEGRAL RESULTANTE DE ÉSTA ES DIFERENTE A LA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 296 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL."

Refirió que conforme al instructivo para el trámite y resolución de quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, ni siquiera se prevé como supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En tanto que, además, el reclamo de las prestaciones económicas a través de la queja administrativa constituye una acción prevista en la legislación civil que debe ser resuelta bajo la aplicación de las normas del derecho común.

Finalmente, mencionó que si bien la resolución impugnada en el juicio de nulidad resuelve un recurso, éste no es de los contemplados en la fracción XII del referido artículo 3, porque no se trata de una resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo.

Por su parte, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento, determinó que previo a la promoción del juicio de amparo indirecto, la parte quejosa debió haber agotado el juicio contencioso administrativo para impugnar la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto en contra de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales.



Lo anterior, al determinar, primeramente, que conforme a lo establecido por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 86/2008, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 129/2008 (9a.), de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESUELVE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES."; el quejoso optó por solucionar la contienda en sede administrativa, directamente, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, primero mediante la queja administrativa y luego a través de la interposición del recurso de inconformidad; lo que significó que el impetrante decidió someterse al imperio de dicha autoridad y la obligó a resolver la instancia planteada.

Por lo cual señaló que la resolución controvertida sí era susceptible de impugnación a través de la acción constitucional, en tanto que dicho acto provenía de una autoridad administrativa para efectos del juicio de amparo, con la salvedad que conforme al principio de definitividad, previamente, se hubiesen agotado los medios de defensa ordinarios correspondientes.

Sobre el particular indicó que conforme a lo establecido en el artículo 31 del reglamento del recurso de inconformidad, no procedía el recurso revocación en contra de la resolución que declara infundado el recurso de inconformidad; empero, apuntó que una resolución dictada en esos términos tenía el carácter de definitiva.

Mencionó que de acuerdo a lo establecido en el artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el impetrante debió promover el juicio contencioso administrativo, previo a intentar la acción de garantías.

Esto, debido a que la resolución que se pretendió combatir en el juicio de amparo fue emitida por una autoridad administrativa, acorde a las consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 86/2008, que señala: "el Instituto Mexicano del Seguro Social al resolver el recurso de inconformidad sí actúa con fundamento en disposiciones legales y reglamentarias que lo autorizan para emitir actos



unilaterales con facultades decisorias, de acuerdo con los artículos de la Ley del Seguro Social y del reglamento del recurso de inconformidad transcritos anteriormente, de los que se desprende que el indicado organismo público descentralizado al conocer del citado medio de defensa, queda investido de una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad ..."; además, agregó que la resolución de mérito puso fin a la instancia intentada por el impetrante, como lo fue el recurso de inconformidad.

Estimó que no constituía obstáculo alguno la circunstancia que en el caso particular la resolución señalada como acto reclamado en el juicio de amparo no se hubiera emitido en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como fue estipulado por el legislador en la porción normativa analizada, sino que se fundó en la Ley del Seguro Social.

Ello, en razón de que por disposición expresa del artículo 1, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dicha legislación debía ser aplicada al Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de organismo descentralizado en lo concerniente a sus actos de autoridad; de ahí que, concluyó que si bien el acto reclamado materialmente fue emitido con fundamento en la Ley del Seguro Social, por mandato legal debía entenderse que también se pronunció en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Que tampoco impedía arribar a la conclusión alcanzada lo establecido en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social, en el sentido que: "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"; esto es, que de conformidad con el dispositivo normativo de referencia, sólo tendrá competencia legal el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de aquellos conflictos que se susciten entre el organismo de seguridad social, los patrones, y demás sujetos obligados.

Sin embargo, argumentó que dicho criterio no debía prosperar, en razón de que la competencia legal del órgano federal debe fijarse con fundamento en la legislación que rige a ese tribunal, como lo es la Ley Orgánica del Tribunal



Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con independencia de las acotaciones competenciales que dispongan otros ordenamientos legales ajenos al citado. Mencionó que adoptar un criterio contrario al señalado, implicaría permitir que diversas normatividades redujeran el ámbito competencial del órgano jurisdiccional citado, desconociéndose así el principio de especialidad de las leyes.

En ese sentido, tal como se anticipó, a juicio de esta Segunda Sala los ejercicios interpretativos emprendidos por los Tribunales Colegiados contendientes colisionan en un mismo punto jurídico; ya que mientras que para el primero de los tribunales la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto en contra de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, no es de las contempladas en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque no pone fin a un procedimiento administrativo. Además, porque conforme al instructivo para el trámite y resolución de quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social ni siquiera se prevé como supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para el segundo de los mencionados, la resolución mencionada sí es la de las contempladas en la fracción XI del artículo 14 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al haberse emitido por una autoridad administrativa, acorde a las consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 86/2008, que señala: "el Instituto Mexicano del Seguro Social al resolver el recurso de inconformidad sí actúa con fundamento en disposiciones legales y reglamentarias que lo autorizan para emitir actos unilaterales con facultades decisorias, de acuerdo con los artículos de la Ley del Seguro Social y del reglamento del recurso de inconformidad transcritos anteriormente, de los que se desprende que el indicado organismo público descentralizado al conocer del citado medio de defensa, queda investido de una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad ..."; además, porque la resolución de mérito puso fin a la instancia intentada por el impetrante, como lo fue el recurso de inconformidad.

Se arriba a lo anterior, sin que implique obstáculo alguno la circunstancia que los referidos Tribunales Colegiados hubiesen emitido su respectivo criterio a partir de la interpretación de diferentes disposiciones.



Empero, se insiste, ello no constituye impedimento alguno para que este Alto Tribunal esté en condiciones de resolver el conflicto de criterios, si se toma en consideración que el contenido de la porción normativa abrogada se repitió, en lo esencial, en el texto de la ley vigente,<sup>4</sup> de ahí la necesidad de preservar la unidad en la interpretación de la norma, fijando su verdadero sentido y alcance, pues ello tiende a garantizar la seguridad jurídica.

Para evidenciar lo anterior, resulta importante transcribir el contenido de la porción normativa en comento.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
<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><b>"XI.</b> Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. ..."</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><b>"XII.</b> Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. ..."</p>

Así las cosas, lo procedente es abordar el estudio de la contradicción de tesis que nos ocupa, cuya materia de análisis consiste en dilucidar si en contra de la resolución recaída al recurso de inconformidad que recurrió la diversa determinación de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, es procedente el juicio contencioso administrativo,

<sup>4</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 87/2000, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, página 70, de la Novena Época.



en términos de la fracción XI del artículo 14 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**QUINTO.—Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos:

A fin de determinar lo anterior, en primer término resulta importante recordar que de las ejecutorias antes trascritas es posible advertir que los órganos colegiados construyeron los criterios en conflicto a partir de analizar diferentes disposiciones legales pero de un mismo contenido normativo.

En efecto, según se pudo observar en párrafos precedentes, los artículos 14, fracción XI, de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son coincidentes en establecer la competencia del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de aquellas resoluciones: "dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

Así las cosas, corresponde determinar si en contra de la resolución recaída al recurso de inconformidad que recurrió la diversa determinación de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, es procedente en la vía jurisdiccional el contencioso administrativo, en términos de las disposiciones antes mencionadas.

Para ello resulta importante hacer algunas precisiones con relación al marco normativo (vigente) relativo a la queja administrativa y al recurso de inconformidad, así como lo que sobre el particular ha establecido este Alto Tribunal a través de la doctrina jurisprudencial.



La queja administrativa se encuentra prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, cuya finalidad consiste en conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional, vinculados con la prestación de los servicios médicos.<sup>5</sup>

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 del Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social,<sup>6</sup> dispone que: "el procedimiento de queja administrativa tiene por finalidad realizar la investigación oportuna e imparcial de los hechos manifestados que la originaron, teniendo como fundamento básico los hechos manifestados, las pruebas aportadas por el quejoso y la información documental relacionada con los mismos, a fin de conocer la actuación institucional en la prestación de servicios médicos, el origen y las causas que provocan las insatisfacciones, e identificar las deficiencias o desviaciones detectadas, que permitan adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias".

Que la queja administrativa: "tendrá el carácter de **instancia administrativa** y será resuelta mediante acuerdo que dicte el Consejo Técnico, el Consejo Consultivo Regional o el Consejo Consultivo Delegacional, según corresponda, considerando criterios de justicia, equidad, principios de legalidad y razonabilidad".

<sup>5</sup> **Artículo 296.** Los derechohabientes podrán interponer ante el Instituto queja administrativa, la cual tendrá la finalidad de conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional vinculados con la prestación de los servicios médicos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo impugnado a través del recurso de inconformidad.

"El procedimiento administrativo de queja deberá agotarse previamente al conocimiento que deba tener otro órgano o autoridad de algún procedimiento administrativo, recurso o instancia jurisdiccional.

"La resolución de la queja se hará en los términos que establezca el instructivo respectivo."

<sup>6</sup> **Artículo 2.** El procedimiento de queja administrativa tiene por finalidad realizar la investigación oportuna e imparcial de los hechos manifestados que la originaron, teniendo como fundamento básico los hechos manifestados, las pruebas aportadas por el quejoso y la información documental relacionada con los mismos, a fin de conocer la actuación institucional en la prestación de servicios médicos, el origen y las causas que provocan las insatisfacciones, e identificar las deficiencias o desviaciones detectadas, que permitan adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias. "La queja administrativa tendrá el carácter de instancia administrativa y será resuelta mediante acuerdo que dicte el Consejo Técnico, el Consejo Consultivo Regional o el Consejo Consultivo Delegacional, según corresponda, considerando criterios de justicia, equidad, principios de legalidad y razonabilidad."



Por lo que ve al procedimiento, el referido reglamento establece que éste comprenderá las etapas de integración, investigación, resolución, notificación y, en su caso, reintegro de gastos médicos, pago de indemnización y en general todos aquellos actos necesarios para atender, aclarar y resolver los planteamientos del quejoso.<sup>7</sup>

Que la citada queja por regla general se presenta ante la Contraloría Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social. Este órgano, una vez que la registra y analiza, turna el documento para su atención a la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente.<sup>8</sup>

Una vez turnada la queja administrativa, dicha área tendrá un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de su recepción, para su integración e investigación.<sup>9</sup> Iniciada la etapa de investigación, las partes pueden aportar pruebas y los servidores públicos y, demás áreas institucionales involucradas

<sup>7</sup> **"Artículo 4.** Las autoridades competentes para conocer la queja administrativa dentro de sus respectivos ámbitos, serán responsables de instrumentar el respectivo procedimiento en un plazo máximo de cincuenta días hábiles contados a partir de la fecha de la recepción de la misma.

"Este procedimiento, comprenderá las etapas de integración, investigación, resolución, notificación y, en su caso, reintegro de gastos médicos, pago de indemnización y en general todos aquellos actos necesarios para atender, aclarar y resolver los planteamientos del quejoso."

<sup>8</sup> **"Artículo 3.** Todas las quejas deberán presentarse ante la contraloría interna.

"Una vez recibidas, registradas y analizadas las quejas, la contraloría interna determinará, cuando se trate de quejas administrativas, turnarlas para su atención a la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente.

"Las quejas captadas por la contraloría interna a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos u Organismos e Instituciones similares, serán turnadas para su atención a la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente, la cual deberá informar permanentemente a la propia Contraloría Interna sobre el estado que guarden las mismas hasta su resolución.

"Cuando en los servicios de atención telefónica, foros de consulta, eventos de orientación, reuniones con grupos organizados, medios de comunicación, estudios de opinión o alguna autoridad institucional o extrainstitucional se tenga conocimiento de la intención manifiesta de presentar una queja, el personal de las áreas de Atención y Orientación al Derechohabiente procederá a orientar al interesado para que acuda a la contraloría interna."

<sup>9</sup> **"Artículo 20.** Una vez turnada la queja administrativa por la contraloría interna, la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente y sus áreas regional y delegacional, tendrán un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la recepción de la misma, para su integración e investigación."



deberán proporcionar los informes, documentos y opiniones que les sean requeridos por parte de las áreas de atención y orientación al derechohabiente.<sup>10</sup>

Así, ya integrado el expediente con el escrito de queja administrativa, documentación o pruebas aportadas por el quejoso, informes y documentos institucionales e investigación, la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente y sus áreas regionales y delegacionales, procederán según su competencia, a elaborar el dictamen respectivo,<sup>11</sup> mismo que servirá de base para el proyecto de resolución correspondiente.

<sup>10</sup> **Artículo 21.** Para la práctica de las investigaciones de la queja administrativa, los servidores públicos y demás áreas institucionales proporcionarán al personal de las áreas de atención y orientación al derechohabiente, los informes, documentos y opiniones que les sean requeridos, en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de la recepción del mencionado requerimiento. La omisión, interferencia, obstaculización, retraso u ocultamiento de lo solicitado, traerá como consecuencia, en su caso, la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de (sic) lo cual deberán comunicarlo a la Contraloría Interna."

<sup>11</sup> **Artículo 22.** Integrado el expediente con el escrito de queja administrativa, documentación o pruebas aportadas por el quejoso, informes y documentos institucionales e investigación, la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente y sus áreas regionales y delegacionales, procederán según su competencia, a elaborar el dictamen que contendrá:

"I. Síntesis de la queja administrativa.

"II. Resumen de la investigación, señalando particularmente:

"a) Desde el punto de vista médico, los aspectos técnicos realizados u omitidos, los efectos y consecuencias respecto al padecimiento en cuestión, relacionando los hechos así como el sustento documental materia del dictamen.

"b) Desde el punto de vista laboral, los elementos presuncionales que originaron su envío al área de relaciones contractuales y, en su caso, síntesis de la resolución dictada por ésta.

"c) Desde el punto de vista legal, las consideraciones que en su caso formule el área jurídica que corresponda, a través de la opinión, a que se refiere la fracción III de este artículo, vinculada con las medidas compensatorias reclamadas por el quejoso, el señalamiento de beneficiarios con derecho al cobro de indemnización y los parámetros adoptados para cuantificar el monto de ésta.

"Dentro de la opinión que vierta el área jurídica en el término de cinco días hábiles, se señalará, en su caso, si existe algún impedimento administrativo, de procuración de justicia o jurisdiccional; en caso contrario, el área de atención y orientación al derechohabiente procederá al envío del proyecto de acuerdo para la resolución definitiva al consejo que corresponda.

"III. Valoración por las áreas de atención y orientación al derechohabiente, sobre las opiniones técnicas emitidas por las áreas médica, legal y administrativa-laboral producto de la investigación.

"IV. Conclusiones que señalen en forma categórica los aspectos que dieron lugar a la procedencia o improcedencia de la queja administrativa, precisando en su caso: la existencia de responsabilidad institucional; las medidas preventivas y correctivas correspondientes; las medidas compensatorias y las personas que tengan derecho al cobro, como resultado del procedimiento instaurado."



La resolución en comento deberá estar: "debidamente fundada y motivada y ocuparse de todos los puntos planteados, valorando las pruebas y documentos presentados por el quejoso y los que corran agregados al expediente; los elementos que aportó la investigación y las medidas compensatorias a que tenga derecho y señalará al quejoso que cuenta con un plazo de quince días hábiles contados a partir de la notificación para hacer valer el recurso de inconformidad, de acuerdo a lo previsto en el artículo 294 de la ley de la materia y su reglamento."<sup>12</sup>

Lo anterior permite advertir que la queja administrativa constituye una instancia (administrativa) que contiene un doble propósito: por un lado, que los usuarios de los servicios de salud cuenten con un instrumento que les permita reclamar por las insatisfacciones derivadas de los actos u omisiones del personal institucional y por otro lado –una vez identificadas las deficiencias en la actuación institucional en la prestación de los servicios médicos–, que el organismo público descentralizado esté en condiciones de adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias.

Así, la resolución de la queja administrativa constituye un acto definitivo que puede ser materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social<sup>13</sup> y su reglamento.

<sup>12</sup> **Artículo 26.** La Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente, la Dirección Regional o las Delegaciones Regionales, Estatales o del Distrito Federal, en los asuntos que hayan intervenido directamente, según su respectivo ámbito de competencia, notificarán personalmente al quejoso la resolución emitida, a través de las áreas de atención y orientación al derechohabiente, en un plazo no mayor a tres días hábiles contados a partir de la resolución.

"La resolución de la queja administrativa deberá estar debidamente fundada y motivada y ocuparse de todos los puntos planteados, valorando las pruebas y documentos presentados por el quejoso y los que corran agregados al expediente; los elementos que aportó la investigación y las medidas compensatorias a que tenga derecho y señalará al quejoso que cuenta con un plazo de quince días hábiles contados a partir de la notificación para hacer valer el recurso de inconformidad, de acuerdo a lo previsto en el artículo 294 de la ley de la materia y su reglamento."

<sup>13</sup> **Artículo 294.** Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.

"Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos."



De acuerdo con el reglamento del recurso de inconformidad, dicho medio de defensa deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne y estar dirigido al Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social,<sup>14</sup> cuyo secretario será el encargado de elaborar y someter el proyecto de resolución correspondiente para ser aprobado.<sup>15</sup>

El fallo que se dicte no se sujetará a regla especial alguna; sin embargo, deberá ocuparse de cada uno de los motivos impugnados y decidir sobre las pretensiones del quejoso, a partir del análisis de las pruebas que para tal efecto se recaben.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 6.** El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

"El escrito en que se interponga el recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado.

"También podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede delegacional o subdelegacional.

"Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se anote a su recibo en la oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal. Si el recurso se interpone extemporáneamente será desechado de plano.

"Si la extemporaneidad se comprobara durante el procedimiento, se sobreseerá el recurso.

"En el caso de las presentaciones del escrito ante las delegaciones o subdelegaciones, previamente al envío de éste a los servicios jurídicos delegacionales, las citadas autoridades deberán agregar al expediente todas las constancias administrativas o, en su caso, médicas que sean necesarias para lograr la pronta y expedita resolución del recurso."

<sup>15</sup> **Artículo 22.** Concluido el término de desahogo de pruebas, el secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará, dentro del término de treinta días, los proyectos de resolución."

**Artículo 23.** El secretario del Consejo Consultivo Delegacional, salvo lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 2 de este reglamento, someterá a la consideración y, en su caso, aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, el proyecto de resolución respectivo que servirá de base para la discusión y votación de la resolución, la que se pronunciará dentro del término de quince días. La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común."

<sup>16</sup> **Artículo 25.** La resolución que se dicte en el recurso no se sujetará a regla especial alguna. La misma se ocupará de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decidirá sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas recabadas, en los términos del párrafo último del artículo 23 de este reglamento y expresará los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisivos de la resolución.

"Cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto."



Esta resolución, atento a lo establecido en el artículo 31<sup>17</sup> del propio reglamento, no es impugnabile a través del recurso de revocación, el cual dispone como únicos supuestos de procedencia las resoluciones de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad, así como de las pruebas ofrecidas.

Finalmente, cabe señalar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del referido reglamento: "las resoluciones que se dicten en el recurso se ejecutarán en el término de quince días, salvo el caso en que el secretario del Consejo Consultivo Delegacional ampliare el plazo".

Ahora, resulta importante mencionar que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 86/2008-SS,<sup>18</sup> hizo un análisis de la naturaleza jurídica del recurso de inconformidad previsto en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social y de las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social para resolver dicho recurso administrativo.

Para lo que aquí nos ocupa se mencionó que el referido recurso de inconformidad tiene las características propias de los recursos administrativos. Esto, debido a que en el reglamento correspondiente se prevé un trámite, con la precisión de cuáles son las disposiciones aplicables de manera sustantiva y adjetiva, el órgano ante quién debe interponerse, el plazo para ello y las pruebas que pueden ofrecerse otorgando la posibilidad para desahogarlas.

Se dijo que de los dispositivos del ordenamiento reglamentario se desprende que alcanzado el término de desahogo de pruebas deberá elaborarse,

<sup>17</sup> **Artículo 31.** Contra las resoluciones del secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Esta solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho consejo."

<sup>18</sup> Que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 129/2008, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESUELVE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 224, «con número de registro digital: 168898».



dentro de aquel establecido para tal efecto, un proyecto que servirá de base para la discusión y votación del fallo, la que se pronunciará dentro del plazo de quince días, apreciando las pruebas conforme a las reglas del derecho común. Asimismo, que la resolución se pronunciará sin sujetarse a regla especial alguna y además se contempla la posibilidad de que las resoluciones se ejecuten en un determinado plazo.

Características propias, todas estas, de un recurso administrativo.

Por su parte, se enfatizó que el Instituto Mexicano del Seguro Social con independencia de ser un ente asegurador y autoridad fiscal autónoma, está investido de diversas facultades legales y reglamentarias que lo autorizan para que por sí o por medio de los diversos órganos que lo integran y que jerárquicamente dependen de él, resuelva con plenitud el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de la Ley del Seguro Social.

Que cuando el instituto resuelve el recurso de inconformidad ejerce facultades de decisión que le son atribuidas, lo que significa que constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Se mencionó que: "... que con independencia de que el artículo 295 de la Ley del Seguro Social establece que los conflictos entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre las prestaciones que otorga esa ley, deben tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (si se opta por impugnar el acto definitivo respectivo mediante el recurso de inconformidad como lo indica el artículo 294 de la citada ley), y que el Pleno de este Alto Tribunal, al analizar dicha disposición, en relación con la acción de pago que se ejercite por concepto de gastos médicos extrainstitucionales, estableció que esa demanda no es de naturaleza laboral, sino civil y que, por ende, corresponde su conocimiento a un Juez Civil del Fuero Común, **debe decirse que tal situación no modifica la relación de naturaleza administrativa que surge cuando el particular decide interponer ante el propio instituto queja administrativa y posteriormente, el recurso de inconformidad previsto en el artículo 294 de la ley anotada.**"

Precisado lo anterior, resta decir que de conformidad con el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las disposiciones de ese orde-



namiento serán aplicables a los: "... organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con el mismo ..."

El artículo 2 dispone que dicha ley, salvo por lo que toca al título tercero A (De la mejora regulatoria) "... se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta ley, en lo conducente."

En tanto que, el artículo 15-A señala que: "... salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite ...", deberá estarse a las reglas ahí previstas.

En ese orden de ideas, a juicio de esta Segunda Sala si el particular opta por solucionar en sede administrativa, directamente, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, la contienda relacionada con el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, primero mediante la queja administrativa y luego, a través de la interposición del recurso de inconformidad; la resolución que recaiga a dicho recurso sí actualiza el supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 14, fracción XI, de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Esto es así, porque como se pudo observar, el referido recurso de inconformidad tiene las características propias de los recursos administrativos, en la medida en que en el reglamento correspondiente se prevé un trámite, con la precisión de cuáles son las disposiciones aplicables de manera sustantiva y adjetiva, el órgano ante el que debe interponerse, el plazo para ello, las pruebas que pueden ofrecerse y la oportunidad para desahogarlas, las garantías que deben observarse al tener que emitir la resolución correspondiente y la posibilidad de ejecutarla.

Dicha resolución la emite una autoridad administrativa, como lo es el Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es



un organismo público descentralizado,<sup>19</sup> de acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además, la resolución del recurso de inconformidad que define lo resuelto en la instancia de la queja administrativa prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, constituye una resolución definitiva respecto de la cual no procede recurso alguno, según lo previsto en la propia ley y en el reglamento del recurso de inconformidad. Este último –dicho sea de paso– contempla como único instrumento de impugnación el recurso de revocación para combatir las resoluciones del secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad, así como de las pruebas ofrecidas.

Dentro de las cuales, evidentemente, no se identifica la resolución que recaiga al recurso de inconformidad.

Ahora, según se pudo observar, por disposición de los artículos 1, 2 y 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser un organismo público descentralizado está sujeto a dicho ordenamiento y, por tanto, debe aplicar supletoriamente sus disposiciones en lo no previsto en la Ley del Seguro Social, en el Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el reglamento de recurso de inconformidad, con respecto al trámite y resolución de la queja administrativa y del propio recurso de inconformidad.

Así las cosas, aunque las referidas disposiciones legales y administrativas de carácter general no dispongan, expresamente, la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no significa que la resolución del recurso de inconformidad no se emita en los términos de dicho ordenamiento, sino por el contrario, por mandato legal debe entenderse que también se pronuncia en sus términos, en cuanto a lo no previsto en las normas generales especiales.

<sup>19</sup> Ley del Seguro Social.

**"Artículo 5.** La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo."



De ahí que, como se anticipó, si la resolución del recurso de inconformidad que resuelve la queja administrativa se emite por una autoridad administrativa que goza de facultades para ello; constituye una resolución definitiva respecto de la cual no procede recurso alguno; y se resuelve en los términos de la normativa especial y en lo no previsto en ésta, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; consecuentemente, la resolución que recae a dicho recurso sí actualiza el supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRA-INSTITUCIONALES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ABROGADA Y 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Criterios discrepantes. Los Tribunales Colegiados analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, ya que mientras que para uno de los tribunales la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto en contra de la determinación de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, no es de las contempladas en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para el otro, el juicio contencioso sí es procedente, al actualizarse el supuesto de la fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada.

Criterio jurídico. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que es procedente el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución del recurso de inconformidad que define la instancia de queja administrativa, en la que se reclamó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales. Justificación. Lo anterior es así, al considerar que el referido recurso de inconformidad tiene las características propias de los recursos administrati-



vos, en la medida en que en el reglamento correspondiente se prevé un trámite, con la precisión de cuáles son las disposiciones aplicables de manera sustantiva y adjetiva, el órgano ante el que debe interponerse, el plazo para ello, las pruebas que pueden ofrecerse y la oportunidad para desahogarlas, las garantías que deben observarse al tener que emitir la resolución correspondiente y la posibilidad de ejecutarla. Dicha resolución la emite una autoridad administrativa, como lo es el Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es un organismo público descentralizado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además, la resolución del recurso de inconformidad que define lo resuelto en la instancia de la queja administrativa prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, constituye una resolución definitiva respecto de la cual no procede recurso alguno, según lo previsto en la propia ley y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad. Ahora, por disposición de los artículos 1, 2 y 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser un organismo público descentralizado está sujeto a dicho ordenamiento y, por tanto, debe aplicar, supletoriamente, sus disposiciones en lo no previsto en la Ley del Seguro Social, en el Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, con respecto al trámite y resolución de la queja administrativa y del propio recurso de inconformidad. Así las cosas, aunque las referidas disposiciones legales y administrativas de carácter general no dispongan expresamente la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no significa que la resolución del recurso de inconformidad no se emita en los términos de dicho ordenamiento, sino por el contrario, por mandato legal debe entenderse que también se pronuncia en sus términos, en cuanto a lo no previsto en las normas generales especiales.

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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.



**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 82/2015 (10a.) y 2a. XVIII/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas y del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 781, con número de registro digital: 2009602 y, Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, página 1438, con número de registro digital: 2016432, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRA-**



### **TIVA ABROGADA Y 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, ya que mientras que para uno de los Tribunales la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto en contra de la determinación de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, no es de las contempladas en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para el otro, el juicio contencioso sí es procedente, al actualizarse el supuesto de la fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que es procedente el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución del recurso de inconformidad que define la instancia de queja administrativa, en la que se reclamó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales.

Justificación: Lo anterior es así, al considerar que el referido recurso de inconformidad tiene las características propias de los recursos administrativos, en la medida en que en el reglamento correspondiente se prevé un trámite, con la precisión de cuáles son las disposiciones aplicables de manera sustantiva y adjetiva, el órgano ante el que debe interponerse, el plazo para ello, las pruebas que pueden ofrecerse y la oportunidad para desahogarlas, las garantías que deben observarse al tener que emitir la resolución correspondiente y la posibilidad de ejecutarla. Dicha resolución la emite una autoridad administrativa, como lo es el Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es un organismo público descentralizado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además, la resolución del recurso de inconformidad que define lo resuelto en la instancia de la queja administrativa prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, constituye una resolución definitiva respecto de la cual no procede recurso alguno, según lo previsto en la propia ley y en el Reglamento del



Recurso de Inconformidad. Ahora, por disposición de los artículos 1, 2 y 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser un organismo público descentralizado está sujeto a dicho ordenamiento y, por tanto, debe aplicar, supletoriamente, sus disposiciones en lo no previsto en la Ley del Seguro Social, en el Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, con respecto al trámite y resolución de la queja administrativa y del propio recurso de inconformidad. Así las cosas, aunque las referidas disposiciones legales y administrativas de carácter general no dispongan expresamente la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no significa que la resolución del recurso de inconformidad no se emita en los términos de dicho ordenamiento, sino por el contrario, por mandato legal debe entenderse que también se pronuncia en sus términos, en cuanto a lo no previsto en las normas generales especiales.

#### **2a./J. 38/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 36/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Óscar Vázquez Moreno.

#### **Tesis y criterio contendientes:**

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 373/2010, el cual dio origen a la tesis aislada I.7o.A.767 A, de título y subtítulo: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. CONTRA SU RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD DERIVADO DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES, DEBE PROMOVERSE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIO AL AMPARO, AUN CUANDO AQUÉLLA SE FUNDE EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 1195, con número de registro digital: 162117; y,



El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 234/2019.

Tesis de jurisprudencia 38/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **NEGATIVA DE LA CALIDAD DE PATRÓN. DEBE PRECISARSE EN LA ETAPA DE DEMANDA Y EXCEPCIONES, AUN CUANDO LA PARTE DEMANDADA NIEGUE LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 115/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO Y DÉCIMO SEXTO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ALMA RUBY VILLARREAL REYES.

### **III. Competencia y legitimación**

7. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número **5/2013** de trece de mayo de dos mil trece, 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 distintos circuitos, y no se requiere la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.



8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en tanto que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito en uno de los casos que generó la denuncia de contradicción, a quienes fue reconocida su legitimación en auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecisiete de marzo de dos mil veinte.

#### IV. Antecedentes

9. **Primer criterio contendiente.** El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito conoció del juicio de amparo directo 938/2019. A continuación se relatan los antecedentes de esta ejecutoria:

- **Demanda laboral.** Dos trabajadores demandaron a una persona física su reinstalación y el pago de salarios caídos con motivo de un supuesto despido injustificado, además de otras prestaciones. Manifestaron haberse desempeñado como niñera–cocinera y ayudante–mesero, respectivamente.

- **Contestación.** La parte demandada **negó la existencia de la relación laboral** y no dio respuesta particularizada a los hechos narrados en la demanda.

- **Ofrecimiento y admisión de pruebas.** La demandada **negó tener la calidad de empleadora al objetar la prueba de inspección ocular** ofrecida por los actores en relación con los documentos descritos por el artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo,<sup>1</sup> respecto de todos sus trabajadores.

<sup>1</sup> **Artículo 804.** El patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos que a continuación se precisan:

"I. Contratos individuales de trabajo que se celebren, cuando no exista contrato colectivo o contrato Ley aplicable;

"II. Listas de raya o nómina de personal, cuando se lleven en el centro de trabajo; o recibos de pagos de salarios;

"III. Controles de asistencia, cuando se lleven en el centro de trabajo;

"IV. Comprobantes de pago de participación de utilidades, de vacaciones y de aguinaldos, así como las primas a que se refiere esta Ley, y pagos, aportaciones y cuotas de seguridad social; y



- **Laudo.** La Junta condenó a la demandada al pago de la acción principal y de algunas otras prestaciones.

- Estimó que los actores demostraron la existencia de la relación laboral porque su contraparte no exhibió las constancias atinentes a la prueba de inspección, lo que generaba una presunción en favor de los primeros conforme al artículo 805 de la ley de la materia.<sup>2</sup>

- Conceptos de violación. La demandada sostuvo que su imposibilidad de exhibir los documentos de mérito obedeció a que no tenía la calidad de patrón, como manifestó al objetar la prueba de inspección.

- Sostuvo que conforme a la tesis jurisprudencial 2a./J. 26/2004, de rubro: "PATRÓN. TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO LOS DOCUMENTOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 804 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AUNQUE SE TRATE DE UNA PERSONA FÍSICA.", la parte demandada no estaba obligada a exhibir la documentación requerida en dicha norma si la negativa de la relación laboral conllevaba que no tenía el carácter de patrón.

- **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito consideró fundado el concepto de violación y **concedió** el amparo conforme a los siguientes razonamientos:

- Aun cuando en su contestación la quejosa sólo negó lisamente la relación laboral, sin precisar si tenía o no la calidad de empleadora, lo cierto era que negó tener tal carácter en la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas.

- Destacó que en el criterio jurisprudencial 2a./J. 26/2004, no se indicó cuál era el momento procesal idóneo para que la parte demandada manifestara que

<sup>1</sup>V. Los demás que señalen las leyes.

"Los documentos señalados en la fracción I deberán conservarse mientras dure la relación laboral y hasta un año después; los señalados en las fracciones II, III y IV, durante el último año y un año después de que se extinga la relación laboral; y los mencionados en la fracción V, conforme lo señalen las Leyes que los rijan."

<sup>2</sup> **Artículo 805.** El incumplimiento a lo dispuesto por el artículo anterior, establecerá la presunción de ser ciertos los hechos que el actor exprese en su demanda, en relación con tales documentos, salvo la prueba en contrario."



la negativa de la relación laboral derivaba de que no tenía la calidad de patrón, por lo que se avocó a estudiar dicho aspecto.

- Para tal fin realizó una interpretación de la diversa tesis jurisprudencial 2a./J. 128/2008,<sup>3</sup> con base en la cual afirmó que si la parte demandada no estaba obligada a dar respuesta en su contestación a todos los hechos narrados en la demanda al haber negado el vínculo de trabajo, bien **podía precisar que no tenía la calidad de patrón en aquella o hasta la etapa de ofrecimiento de pruebas**, al objetar la prueba de inspección ocular respecto de los documentos de todos sus trabajadores, pues era hasta ese momento que cobraba relevancia si contaba o no con dicho carácter.

- Esto no daba lugar a la modificación de la litis, pues la misma continuaría circunscrita a determinar la existencia de la relación de trabajo, y no propiamente a si la demandada tenía más trabajadores a su servicio.

- Tal posibilidad tampoco generaba una desventaja procesal entre las partes, en tanto éstas tenían el derecho a objetar las pruebas ofrecidas por su contraria e inclusive a ofrecer otras para controvertir las objeciones; incluso

<sup>3</sup> De rubro y texto: "DEMANDA LABORAL. SI AL CONTESTARLA EL DEMANDADO NIEGA LISA Y LLANAMENTE LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO, NO ESTÁ OBLIGADO A RESPONDER EN FORMA PARTICULARIZADA CADA UNO DE LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 76/2005, de rubro: 'DEMANDA LABORAL AL CONTESTARLA. EL DEMANDADO DEBE REFERIRSE EN FORMA PARTICULARIZADA A TODOS Y CADA UNO DE LOS HECHOS Y NO NEGARLOS GENÉRICAMENTE.', sostuvo que conforme al artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, en la contestación a la demanda en el juicio laboral debe darse respuesta particularizada a todos los hechos narrados en aquella, pues sólo así la autoridad resolutora podrá fijar la controversia y establecer las cargas probatorias correspondientes. Sin embargo, **dicha obligación no se actualiza si al contestar la demanda se niega lisa y llanamente la existencia del vínculo laboral, toda vez que la Junta laboral sí está en aptitud de fijar la controversia, la cual se constriñe a dilucidar si existe o no la relación de trabajo sin que, por razón de lógica jurídica, en ese momento pueda abarcar otros aspectos, de manera que la falta de respuesta a otros hechos no puede llevar a presumirlos ciertos**, habida cuenta que ante la inexistencia de aquella no podría suscitarse controversia en relación con otras cuestiones. Lo anterior sin perjuicio de que si el trabajador acredita la existencia de la relación de trabajo, ello traerá como consecuencia procesal que se tengan por admitidos los hechos sobre los cuales, originariamente, no se suscitó controversia particularizada y no se admitirá prueba en contrario, en términos del indicado precepto legal.'. Registro digital: 168947, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 219.



señaló que en el caso la parte actora podía ofrecer pruebas para demostrar que la demandada sí contaba con otros trabajadores.

- Consideró que la negativa de la calidad de patrón no podría ya hacerse durante el desahogo de la inspección.

10. **Segundo criterio contendiente.** El Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito conoció del amparo directo 909/2017, de entre cuyos antecedentes conviene destacar:

- **Demanda laboral.** Una trabajadora demandó de diversas personas físicas su reinstalación en el puesto de chef–cocinera, entre otras prestaciones.

- **Contestación.** Los demandados **negaron la existencia de la relación laboral** y no dieron respuesta particularizada a los hechos de la demanda.

- **Desahogo de pruebas.** Los demandados **negaron tener la calidad de patrones en la diligencia destinada al desahogo de la inspección** ofrecida por la actora sobre los documentos de todos sus trabajadores.

- **Laudo.** La Junta condenó al pago de la acción principal y de algunas otras prestaciones.

- Razonó que en su contestación los demandados sólo negaron la existencia de la relación laboral mas no el carácter de patrones, por lo que se generaba una presunción a favor de su contraparte al no exhibir los documentos materia de la prueba de inspección en torno a los documentos contenidos en el artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo.

- **Conceptos de violación.** Los demandados adujeron que fue incorrecta la determinación de la Junta pues debió tener en cuenta que durante el desahogo de la prueba de inspección precisaron que no tenían la calidad de patrones.

- Sostuvieron que al haber negado el carácter de empleadores se encontraban liberados de la obligación en comento, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 26/2004.



- **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito **negó** el amparo.

- Consideró correcta la presunción de la responsable respecto a la existencia de la relación laboral ante la omisión de exhibir los documentos materia de la inspección.

- La manifestación hecha por la parte demandada en el sentido de que carecía de trabajadores **debió haberla formulado en la etapa de contestación de demanda**, no así en la diligencia de desahogo de la prueba de inspección.

- Lo anterior porque de conformidad con el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo,<sup>4</sup> vigente hasta el 30 de abril de 2019, **la litis del juicio laboral se integraba al contestarse la demanda**, pues en esa etapa debían responderse de manera particularizada todos los hechos de la demanda, afirmándolos o negándolos; porque sólo de esa manera era posible determinar los extremos que serían necesarios esclarecer en juicio, así como las cargas probatorias.

- Precisó que la parte demandada contaba con múltiples posibilidades para negar la relación laboral, ya fuera porque teniendo trabajadores la parte actora no era uno de ellos; porque no tenía la calidad de empleadora; o porque pese a poseer una empresa o negociación, no tenía personal a su servicio.

- No era dable considerar que la negativa de la parte demandada respecto a la existencia del vínculo laboral también conllevara implícitamente la negativa de la calidad de patrón.

<sup>4</sup> **"Artículo 878.** La etapa de demanda y excepciones, se desarrollará conforme a las normas siguientes:

"...

**"IV.** En su contestación opondrá el demandado sus excepciones y defensas, debiendo de referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios; pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes. El silencio y las evasivas harán que se tengan por admitidos aquéllos sobre los que no se suscite controversia, y no podrá admitirse prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho, importa la confesión de los hechos. La confesión de éstos no entraña la aceptación del derecho;"

...



- Si los quejosos se limitaron a contestar la demanda desconociendo la relación de trabajo fue correcto que la litis quedara circunscrita a demostrar este extremo, no a si poseían el carácter de empleadores.

- Si fue hasta el desahogo de la inspección que los quejosos negaron ser empleadores, tal manifestación no era susceptible de formar parte de la controversia entablada ni podía ser tomada en cuenta por la Junta al valorar el material probatorio.

- El criterio narrado dio lugar a la tesis aislada:

"Décima Época

"Registro digital: 2019416

"Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis aislada

"*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 64, Tomo III, marzo de 2019

"Materia laboral

"Tesis: I.16o.T.44 L (10a.)

"Página 2656

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas»

"DEMANDA LABORAL. ES EN LA ETAPA DE DEMANDA Y EXCEPCIONES DONDE EL PATRÓN, EN SU CONTESTACIÓN, PUEDE EXCEPCIONARSE Y DESCONOCER LA RELACIÓN, SU CARÁCTER, O SI NO TIENE TRABAJADORES A SU SERVICIO, AL CONFIGURARSE EN ELLA LA CONTROVERSIA DEL JUICIO. De la fracción IV del artículo 878 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que en la etapa de demanda y excepciones se configura la controversia del juicio, ya que en ella interviene el actor ratificando su demanda, en tanto el demandado produce su contestación, con la obligación de contestar particularizadamente cada uno de los hechos afirmados por aquél, en cuyo caso, cuando los reconoce no se genera controversia, pero si se pronuncia en un sentido diverso, se produce la litis del juicio; y es a partir de ello que las partes deberán soportar la carga de la prueba que les corresponda; asimismo, se prevé que el demandado que incurra en silencio o evasivas, se le tendrá por admitidos los hechos sobre los que no se suscite controversia. Así, cuando el demandado



produce su contestación, está en posibilidad de desconocer la relación laboral, ya que puede afirmar, por ejemplo, que: a) teniendo el carácter de patrón de diversos trabajadores, entre el actor y él no existe vínculo laboral; b) no tiene el carácter de patrón, por no actualizarse el supuesto del artículo 10 de la ley citada; c) a pesar de ser dueño o propietario de una empresa, negociación mercantil, tienda o unidad económica de producción, no tiene trabajadores a su servicio; y, d) no tiene el carácter de patrón, ni es dueño o propietario de una empresa, negociación mercantil, tienda o unidad económica de producción, por lo que no tiene trabajadores a su servicio; por ende, no existe relación de trabajo entre las partes. En consecuencia, si el patrón se exceptiona bajo el argumento de desconocer la relación con el trabajador, es ilegal que con posterioridad a la etapa mencionada, precise que en la negativa formulada, se subsume la calidad de patrón o de tener trabajadores a su servicio, ya que la controversia se suscitó sobre la negativa del vínculo laboral, y ello determinó las cargas probatorias que las partes deben soportar."

## V. Existencia de la contradicción de tesis

11. Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

12. Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

**a)** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y,

**b)** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

13. Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfacen los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos



cos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

14. En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 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



15. Del análisis de las ejecutorias implicadas en el caso que se somete a su decisión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **existe** la contradicción de tesis.

16. **El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito** estimó incorrecta la presunción de la existencia del vínculo de trabajo derivada de la omisión de la persona física demandada de exhibir los documentos materia de la prueba de inspección ocular ofrecida por la parte actora "respecto de todos sus trabajadores."

17. El órgano de amparo razonó que la parte demandada quedó liberada de la obligación de presentar tales documentos al haber rechazado tener la calidad de empleadora, **sin que fuera óbice que tal manifestación se hubiera hecho durante la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas**, concretamente al objetar la referida inspección, porque fue hasta ese momento que tal circunstancia cobró relevancia.

18. En cambio, el **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró correcta la presunción de la existencia del vínculo laboral obtenida de la omisión de las personas físicas demandadas de exhibir los documentos solicitados respecto de todos sus trabajadores, de conformidad con los artículos 804 y 805 de la Ley Federal del Trabajo.

19. Rechazó que pudiera tomarse en consideración la manifestación hecha por los demandados durante el desahogo de la prueba de inspección en el sentido de que no tenían el carácter de empleadores, porque **sólo era posible negar dicha calidad al contestar la demanda**, dado que esa era la etapa en la que se configuraba la litis del juicio laboral, determinándose los hechos controvertidos y las cargas procesales.

20. Lo anterior evidencia que existen posturas antagónicas en relación con la etapa del juicio laboral en la que el demandado debe negar tener la calidad de patrón cuando asimismo ha negado la existencia del vínculo de trabajo.

---

no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Novena Época, registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, P./J. 72/2010, página 7.



21. No pasa inadvertido por esta Segunda Sala que ambos Tribunales Colegiados de Circuito consideraron que no era posible negar la calidad de empleador en la diligencia destinada al desahogo de la prueba de inspección; sin embargo tal coincidencia es insuficiente para impedir la contradicción de criterios, pues lo cierto es que el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito determinó que la parte demandada debía controvertir el referido carácter en la etapa de contestación de demanda, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimooctavo Circuito sostuvo que podía hacerse incluso en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas.

22. Así, la presente contradicción de tesis radica en determinar **en qué etapa procesal debe precisar la parte demandada que la negativa de la existencia de la relación de trabajo responde a que no posee la calidad de patrón de tal suerte que se configure la excepción a la obligación de exhibir los documentos descritos por el artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo.**

## VI. Estudio

23. Le excepción de mérito de que la parte demandada no esté obligada a exhibir los documentos establecidos en el artículo 804 de la ley de la materia al negar la calidad de empleadora, se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

"Novena Época  
"Registro digital: 181911  
"Segunda Sala  
"Jurisprudencia  
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
"Tomo XIX, marzo de 2004  
"Materia laboral  
"Tesis: 2a./J. 26/2004  
"Página 353

"PATRÓN. TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO LOS DOCUMENTOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 804 DE LA LEY FEDERAL



DEL TRABAJO, AUNQUE SE TRATE DE UNA PERSONA FÍSICA.—El artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo establece que el patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos que en él se precisan; por otra parte, el artículo 10 del mismo ordenamiento dispone que "patrón" es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Consecuentemente, al tener la calidad de patrón, tanto las personas físicas como las morales tienen obligación de conservar y exhibir en juicio la documentación correspondiente, sin que la negativa del vínculo laboral por parte de los patrones, personas físicas, imposibilite su cumplimiento, por lo que la falta de exhibición de esa documentación actualiza la presunción de tener por ciertos los hechos expresados por el trabajador que tienden a demostrar la existencia de la relación laboral mediante la prueba de inspección, presunción que opera cuando esta prueba no se contrae exclusivamente al requerimiento de los documentos que correspondan al actor; sino a todos los trabajadores que laboran en el centro de trabajo o categoría, ello sin perjuicio de que la parte patronal pueda aportar pruebas para destruir la presunción que su conducta omisa genera en su contra. **En cambio, cuando la negativa de la relación laboral conlleve implícita o expresamente a estimar que el demandado no tiene la calidad de patrón, porque no utiliza los servicios de ningún trabajador, no tiene obligación de exhibir documentación alguna, ni se produce la presunción legal indicada."**

24. Al resolver la contradicción de tesis 143/2003-SS, de la que surgió el criterio transcrito, esta Segunda Sala razonó que el deber contenido en el artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo era inherente a la calidad de "patrón", entendiéndose por éste a la persona física o moral que utilizara los servicios de uno o varios trabajadores, conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 10 de la misma ley.<sup>6</sup>

25. Asimismo, se precisó que si el demandado negara la existencia de la relación de trabajo y su contraparte ofreciera la prueba de inspección ocular

<sup>6</sup> "Artículo 10. Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

"Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos."



sobre los documentos contenidos en el citado numeral 804, la misma debería estar referida a todos los trabajadores de la fuente de trabajo porque de requerirse particularmente los del oferente, sería razonable que el demandado careciera de estos al haber desconocido el vínculo laboral; de ahí que tampoco cabría la presunción establecida en el artículo 805 de la ley laboral.

26. Finalmente se sostuvo que, si el demandado negara la calidad de patrón aduciendo que no utilizaba los servicios de ningún trabajador, también sería lógico que careciera de los documentos correspondientes a todo tipo de relación laboral, por lo que en tal supuesto no estaría obligado a exhibir documentación alguna ni podría válidamente presumirse la existencia de la relación laboral.

27. Aunque en la citada ejecutoria no se indicó expresamente cuál era el momento oportuno para que la parte demandada negara tener la calidad de empleadora, es inconcuso que tal manifestación **debe hacerla en la etapa de demanda y excepciones**, por cuanto es en ésta que conoce las pretensiones deducidas en la demanda, su ratificación, aclaración o modificación y está en posibilidad de oponer sus excepciones y defensas.

28. En efecto, de conformidad con el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de abril de 2019, la contestación a la demanda exige que la parte demandada dé respuesta particularizadamente a los hechos narrados en la demanda, aceptándolos, negándolos o aduciendo ignorarlos cuando no sean propios con el objetivo de que la autoridad laboral esté en aptitud de diferenciar los aspectos controvertidos de aquellos que no generan disputa para fijar la litis y distribuir las cargas probatorias.

29. No es lícito afirmar que el demandado pueda controvertir el carácter de empleador que se le atribuye hasta el momento de objetar la inspección ocular ofrecida por su contraparte sobre los documentos de todas las personas trabajadoras, razonando que hasta ese momento cobró relevancia el hecho de que fuera o no patrón, pues el propósito de la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas es recabar los elementos tendentes a demostrar los hechos controvertidos en la etapa de demanda y excepciones, no brindar una oportunidad a las



partes para mejorar sus pretensiones y defensas y menos aún para modificar la litis, que en este supuesto ya no radicaría en demostrar la existencia del vínculo de trabajo, sino el carácter de empleador de la parte demandada.

30. Cabe destacar que la prueba de inspección ofrecida en estos términos de ningún modo entraña un hecho novedoso o superveniente que modifique lo vertido en la demanda, su ampliación o aclaración y que, en consecuencia, deje en estado de indefensión a la parte demandada, en tanto a ésta se le atribuye la calidad de empleadora desde la etapa de demanda y excepciones.

31. Así, desde que la parte demandada niega la existencia del vínculo de trabajo es dable, e incluso lógico, que señale que tal defensa deriva de que no cuenta con trabajadores a su servicio, pues se trata de una premisa que precede al desconocimiento de la relación laboral; máxime que la propia fracción IV del artículo 878 de la ley de la materia, le exige que brinde una respuesta completa a los hechos aducidos en la demanda y sanciona su silencio y evasivas con la aceptación de los hechos que no controvierta.

32. No se soslaya que en la tesis jurisprudencial 2a./J. 128/2008,<sup>7</sup> esta Segunda Sala determinó que la parte demandada no está obligada a responder

<sup>7</sup> De rubro y texto: "DEMANDA LABORAL. SI AL CONTESTARLA EL DEMANDADO NIEGA LISA Y LLANAMENTE LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO, NO ESTÁ OBLIGADO A RESPONDER EN FORMA PARTICULARIZADA CADA UNO DE LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 76/2005, de rubro: 'DEMANDA LABORAL AL CONTESTARLA. EL DEMANDADO DEBE REFERIRSE EN FORMA PARTICULARIZADA A TODOS Y CADA UNO DE LOS HECHOS Y NO NEGARLOS GENÉRICAMENTE.', sostuvo que conforme al artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, en la contestación a la demanda en el juicio laboral debe darse respuesta particularizada a todos los hechos narrados en aquélla, pues sólo así la autoridad resolutora podrá fijar la controversia y establecer las cargas probatorias correspondientes. Sin embargo, **dicha obligación no se actualiza si al contestar la demanda se niega lisa y llanamente la existencia del vínculo laboral, toda vez que la Junta laboral sí está en aptitud de fijar la controversia, la cual se constriñe a dilucidar si existe o no la relación de trabajo sin que, por razón de lógica jurídica, en ese momento pueda abarcar otros aspectos, de manera que la falta de respuesta a otros hechos no puede llevar a presumirlos ciertos**, habida cuenta que ante la inexistencia de aquélla no podría suscitarse controversia en relación con otras cuestiones. Lo anterior sin perjuicio de que si el trabajador acredita la existencia de la relación de trabajo, ello traerá como consecuencia procesal que se tengan por admitidos los hechos sobre los cuales, originariamente, no se suscitó controversia particularizada y



en forma particularizada cada uno de los hechos en que se funda la demanda cuando ha negado lisa y llanamente la relación laboral, empero, esto se limita a los aspectos que son congruentes con dicha defensa, como sostuvo esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 91/2008-SS, que dio lugar a dicho criterio.

33. En las consideraciones vertidas en el precedente de mérito se afirmó que el patrón estaba liberado de la obligación de contestar pormenorizadamente la demanda cuando negara la existencia de la relación laboral porque pese a ello la autoridad laboral estaba en aptitud de fijar la litis, que se constreñiría a dilucidar la existencia de dicho vínculo.

34. A mayor abundamiento se sostuvo que al afirmar la inexistencia del vínculo de trabajo no podría suscitarse controversia en relación con otros aspectos como la antigüedad, la duración de la jornada de trabajo o el monto y pago del salario, por mencionar algunos, pues lo contrario implicaría la posibilidad de que el demandado negara la relación laboral por una parte, arrojando la carga probatoria a la parte trabajadora sobre ese punto; y, por otra, estableciera una defensa particularizada en relación con otros aspectos que implicarían un contrasentido.

35. Sin embargo, a diferencia de lo sostenido en dicho precedente la ausencia del carácter de patrón es una cuestión íntimamente relacionada con la afirmación de la inexistencia del vínculo laboral que no conduce a incongruencia alguna en la defensa del demandado, sino que es su causa, por lo que se estima que no puede exceptuarlo del deber de precisar tal circunstancia desde que formula su contestación ni puede aceptarse que la negativa de la relación laboral entrañe tácitamente la del carácter de patrón.

36. En virtud de lo aquí expuesto es de concluirse que **la manifestación hecha por la parte demandada en el sentido de que no posee la calidad de patrón porque no tiene personal a su servicio sólo cabe realizarla en la**

---

no se admitirá prueba en contrario, en términos del indicado precepto legal.<sup>1</sup>. Registro digital: 168947, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 219.



**etapa de demanda y excepciones**, por cuanto el conocimiento de dicha circunstancia no está supeditado a que la parte actora ofrezca la prueba de inspección ocular respecto de los documentos de todos las y los trabajadores de la demandada, sino que es conocido por ésta desde la etapa de demanda y excepciones.

## VII. Tesis propuesta

37. Conforme a las anteriores consideraciones debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la tesis jurisprudencial siguiente:

**NEGATIVA DE LA CALIDAD DE PATRÓN. DEBE PRECISARSE EN LA ETAPA DE DEMANDA Y EXCEPCIONES, AUN CUANDO LA PARTE DEMANDADA NIEGUE LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes divergieron sobre cuál era la etapa del juicio laboral en la que la parte demandada debía negar tener la calidad de patrón cuando asimismo hubiera negado la existencia del vínculo de trabajo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la negativa de la calidad de patrón debe formularse en el momento en que la parte demandada formulara su contestación.

Justificación: Lo anterior es así, porque la litis del juicio laboral se fija en la etapa de demanda y excepciones al ser éste el momento en que son conocidos por la autoridad laboral los extremos que suscitan controversia y que serán materia de prueba; por ende, si la parte demandada niega la existencia del vínculo de trabajo y no precisa en su contestación que esta circunstancia obedece a que no posee la calidad de empleadora en tanto no cuenta con personal a su servicio, no es lícito que haga tal precisión con posterioridad, pues esto conduciría a la modificación de la litis y de las cargas probatorias fijadas, pues ésta no se hallaría ya en demostrar la existencia del vínculo de trabajo, sino la calidad de demandado, aspectos que se acreditan mediante elementos probatorios diferentes.

38. 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.

**Tercero.**—Publíquese 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 la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **NEGATIVA DE LA CALIDAD DE PATRÓN. DEBE PREcisARSE EN LA ETAPA DE DEMANDA Y EXCEPCIONES, AUN CUANDO LA PARTE DEMANDADA NIEGUE LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes divergieron sobre cuál era la etapa del juicio laboral en la que la parte demandada debía negar tener la calidad de patrón cuando asimismo hubiera negado la existencia del vínculo de trabajo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la negativa de la calidad de patrón debe formularse en el momento en que la parte demandada formulara su contestación.

Justificación: Lo anterior es así, porque la litis del juicio laboral se fija en la etapa de demanda y excepciones al ser éste el momento en que son conocidos por la autoridad laboral los extremos que suscitan controversia y



que serán materia de prueba; por ende, si la parte demandada niega la existencia del vínculo de trabajo y no precisa en su contestación que esta circunstancia obedece a que no posee la calidad de empleadora en tanto no cuenta con personal a su servicio, no es lícito que haga tal precisión con posterioridad, pues esto conduciría a la modificación de la litis y de las cargas probatorias fijadas, pues ésta no se hallaría ya en demostrar la existencia del vínculo de trabajo, sino la calidad de demandado, aspectos que se acreditan mediante elementos probatorios diferentes.

## 2a./J. 44/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 115/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito y Décimo Sexto en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 1 de julio de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 909/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.16o.T.44 L (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA LABORAL. ES EN LA ETAPA DE DEMANDA Y EXCEPCIONES DONDE EL PATRÓN, EN SU CONTESTACIÓN, PUEDE EXCEPCIONARSE Y DESCONOCER LA RELACIÓN, SU CARÁCTER, O SI NO TIENE TRABAJADORES A SU SERVICIO, AL CONFIGURARSE EN ELLA LA CONTROVERSIA DEL JUICIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2656, con número de registro digital: 2019416, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 938/2019.

Tesis de jurisprudencia 44/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de julio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **PRESCRIPCIÓN EN MATERIA FISCAL. EL AVISO DE COMPENSACIÓN INTERRUMPE SU PLAZO, AUN CUANDO SEA RECHAZADO POR LA AUTORIDAD FISCAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 11 DE MARZO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

### 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 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>1</sup> y 227,

<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:

"...



fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, órgano jurisdiccional que sustentó uno de los criterios discrepantes.

**TERCERO.—Posturas de los Tribunales Colegiados.** Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciados, es menester señalar los antecedentes más relevantes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados en las ejecutorias respectivas.

"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; ...."

<sup>2</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."



## 1. Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito al resolver el recurso de revisión fiscal 34/2018

I. El dieciocho de enero de dos mil diecisiete una persona moral promovió juicio contencioso administrativo en contra de la resolución emitida el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis por la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Coahuila de Zaragoza "1", mediante la cual se le tuvo por desistida de su solicitud de devolución de un saldo a favor del impuesto empresarial a tasa única correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diez.

En el apartado de hechos, la demandante detalló los motivos de su solicitud en los siguientes términos:

- Preciso que en el ejercicio fiscal de dos mil diez realizó pagos provisionales del impuesto empresarial a tasa única correspondientes a los meses de julio y noviembre del año referido mediante compensación de los saldos a favor que obtuvo del impuesto al valor agregado en los meses de septiembre y diciembre, también del mismo año.

- Refirió que los avisos de compensación referidos fueron presentados los días catorce de noviembre de dos mil once (sic)<sup>3</sup> (por cuanto al saldo a favor del impuesto al valor agregado del mes de septiembre de dos mil diez) y diecisiete del mismo mes y año (respecto del saldo a favor del impuesto al valor agregado del mes de diciembre de dos mil diez).

- Indicó que el veintisiete de agosto de dos mil dieciséis presentó la declaración anual complementaria del impuesto empresarial a tasa única correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diez, en la cual se autodeterminó el pago del impuesto referido y advirtió un saldo a favor en virtud de que había enterado

<sup>3</sup> Se hace notar que si bien en el relato de los antecedentes de la revisión fiscal 34/2018 se señala que el aviso correspondiente a la compensación del saldo a favor obtenido del impuesto al valor agregado del mes de septiembre de dos mil diez fue presentado por el contribuyente el catorce de noviembre de dos mil once (página 16 de la ejecutoria), también se advierte que en páginas subsiguientes se precisa que la presentación del aviso de compensación señalado se presentó el veintiocho de julio de dos mil once (páginas 27, 29, 31 y 32 de la ejecutoria).



pagos provisionales en exceso durante ese ejercicio fiscal, por lo que solicitó la devolución de dicho saldo.

- Refiere que en respuesta a la solicitud de devolución del saldo a favor del impuesto empresarial a tasa única correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diez, la autoridad fiscal le requirió diversa documentación, la cual –según la contribuyente– cumplió mediante escrito de veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis.

- Finalmente, señala que el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis la autoridad fiscal resolvió su solicitud de devolución del saldo a favor en el sentido de tenerla por desistida (resolución impugnada) para lo cual sostuvo las siguientes dos razones fundamentales:

- La primera fue que la compensación del pago provisional del mes de julio del impuesto empresarial a tasa única con el saldo a favor del impuesto al valor agregado del mes de septiembre del mismo año no fue aplicada, ya que la contribuyente omitió dar contestación al requerimiento que se le formuló posteriormente a dicho aviso.

- La segunda porque el plazo para presentar la devolución del diverso saldo a favor del impuesto al valor agregado del mes de septiembre de dos mil diez transcurrió a partir del diecisiete de octubre de dos mil diez por lo que había prescrito, pues no existió acción alguna que interrumpiera la prescripción.

II. De la demanda conoció la Primera Sala Regional del Norte Centro II del Tribunal Federal de Justicia Administrativa bajo el expediente 349/17-05-01-6.

Por su parte, la autoridad demandada dio contestación a la demanda en el sentido de que la resolución impugnada fue legal, dado que la solicitud de devolución del saldo a favor del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio fiscal de dos mil diez resultaba improcedente, en tanto que la cantidad solicitada no fue compensada como lo afirmó la demandante, de modo que no se acreditó la existencia de algún saldo a favor respecto del impuesto empresarial a tasa única.

Agregó que los avisos de compensación que la demandante refirió haber efectuado a los pagos provisionales de los meses de julio y noviembre de dos



mil diez del impuesto empresarial a tasa única con los saldos a favor del impuesto al valor agregado de los meses de septiembre y diciembre de la misma anualidad no fueron procedentes, debido a que la contribuyente no atendió los requerimientos de información que le fueron solicitados, los cuales fueron hechos de su conocimiento el nueve y trece de enero de dos mil doce.

Derivado de la anterior contestación, la demandante amplió su demanda y señaló que los rechazos de las compensaciones que precisó en su escrito inicial no le fueron notificados, además de que en el portal tributario se advertía que dichos avisos sí fueron recibidos bajo el estatus "cerrado y con éxito".

Finalmente, la autoridad demandada dio contestación a la ampliación de la demanda básicamente en el sentido de que la demandante omitió combatir la resolución impugnada, por lo que sus conceptos de impugnación resultaban inoperantes.

Seguida la secuela procesal, la Sala del conocimiento emitió sentencia el primero de junio de dos mil dieciocho.

Hizo la precisión de que la primera cuestión a dilucidar radica en determinar el momento en que debió iniciar el término de la prescripción del derecho sustantivo de la demandante para solicitar la devolución del saldo a favor del impuesto al valor agregado correspondiente al mes de septiembre de dos mil once, el cual aplicó en compensación al pago provisional del impuesto empresarial a tasa única del mes de julio de dos mil diez, lo anterior a efecto de determinar si se actualizó la interrupción del plazo respectivo.

En ese sentido, resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada bajo el argumento de que el trámite de la compensación presentado ante la autoridad demandada respecto del saldo a favor del impuesto al valor agregado del mes de septiembre de dos mil diez sí fue susceptible de interrumpir el plazo de prescripción de dicho saldo, sin que obstara que la compensación hubiere sido rechazada por la autoridad, por lo que no se actualizó la figura de la prescripción.

**III.** En consecuencia, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal, del cual, por razón de turno, correspondió conocer al Tercer Tribunal



Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, cuyo Magistrado presidente lo radicó bajo el expediente 34/2018 y lo admitió a trámite.

**IV.** En sesión celebrada el diez de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, el Pleno del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito emitió sentencia en el sentido de **confirmar** la sentencia recurrida, al considerar lo siguiente:

"...

"**SÉPTIMO.—Decisión judicial.** Los agravios expuestos en la revisión fiscal son infundados.

"En el escrito de expresión de agravios, la autoridad recurrente manifiesta que la sentencia recurrida se emitió en contravención de los principios de congruencia y exhaustividad establecidos en los preceptos 50 y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Ello se afirma así, pues se refiere que la Sala administrativa omitió tomar en consideración que los avisos de compensación no interrumpen el término de prescripción en tratándose de devolución de saldos a favor, ya que, en el caso de análisis, el plazo con el que contaba el contribuyente para solicitar la devolución, comenzó a partir del dieciocho de octubre de dos mil diez, sin que sea interrumpido con el aviso de compensación presentado el catorce de noviembre de dos mil once.

"Al respecto, la recurrente señaló que en la jurisprudencia P./J. 48/2017 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece el momento a partir del cual es exigible la devolución de saldos a favor, esto es, cuando haya transcurrido el término fijado por los diferentes ordenamientos fiscales para que el contribuyente efectúe la determinación de las contribuciones a las que se encuentra afecto, quedando legitimado a partir de entonces para instar su devolución.

"En el agravio vertido, la inconforme también manifiesta que el aviso de compensación no puede considerarse como una gestión de cobro que interrumpa



el plazo para que surta efecto la prescripción, ya que, dichas figuras son consideradas como acciones distintas por el propio Código Fiscal de la Federación.

"En primer término, a efecto de resolver lo conducente debe considerarse lo señalado en los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil once, cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 22.**' (lo transcribe)

"**Artículo 146.**' (lo transcribe)

"De los artículos transcritos, se advierte en lo que interesa, que las autoridades fiscales se encuentran obligadas a devolver las cantidades que procedan conforme a las leyes fiscales, esto es, las que deriven de saldos a favor del contribuyente; y, para que ello proceda, el derecho subjetivo del particular se encuentra sujeto a la prescripción, como figura extintiva de obligaciones, en los mismos términos y condiciones que los créditos fiscales.

"Asimismo, que el término de la prescripción del derecho del contribuyente para solicitar la devolución del saldo a favor es de cinco años, el cual inicia a partir de la fecha en que pudo haber sido legalmente exigido; es decir, desde la fecha en que debió de haberse presentado la declaración correspondiente, conforme a las normas legales aplicables.

"Apoya lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 48/2014 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del contenido siguiente:

"**SALDO A FAVOR. MOMENTO EN QUE ES EXIGIBLE SU DEVOLUCIÓN PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN.** El artículo 22, párrafo décimo sexto, del Código Fiscal de la Federación establece que la obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal; por su parte, el artículo 146 del citado ordenamiento determina que el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años y que éste inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido. Así, en atención a que la prescripción en materia tributaria es una figura que da certeza y seguridad jurídica a las relaciones patrimoniales entre la autoridad hacendaria



y los particulares, el momento en que la devolución del saldo a favor resulta legalmente exigible es cuando ha transcurrido el término fijado por los diferentes ordenamientos fiscales para que el contribuyente efectúe la determinación de las contribuciones a las que se encuentra afecto, quedando legitimado a partir de entonces para instar su devolución, sin que las autoridades fiscales puedan rehusarse a devolver tales cantidades conforme a derecho, de acuerdo con el artículo 2190 del Código Civil Federal.'

"En efecto, el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación (vigente en el año 2011), establece que la prescripción relativa a la obligación de devolver los saldos a favor por concepto de contribuciones, podrá ser sujeta a interrupción **a través de gestiones de cobro**, las cuales pueden ser entendidas **como la presentación de solicitudes de devolución respecto al mismo concepto, excepto cuando el contribuyente termine por desistirse de dichas solicitudes (entendiéndose voluntariamente)**.

"Asimismo, que el término para que se consume la prescripción, **se interrumpe con cada gestión de cobro o por el reconocimiento expreso o tácito del deudor**.

"Ahora bien, es cierto que la interpretación y aplicación de las normas impositivas, es estricta, no obstante ello, de conformidad con lo establecido en por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es imposible interpretar cada precepto fuera del contexto normativo del que forma parte, ya que, cualquier intento estricto de interpretación resultaría infructuoso para determinar el sentido y alcance de las normas.

"Por ello, la Tercera Sala consideró que toda norma requiere de una interpretación, aunque sea literal, sin importar su rango, ya sea constitucional, legal, reglamentario, contractual o de cualquier otra índole, y bajo el principio de hermenéutica se deben interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento al que pertenecen, así como en función a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico.

"Lo anterior, argumenta la Sala citada del Máximo Tribunal del País, no implica que en materia impositiva una interpretación estricta vaya a obligar al sujeto



pasivo de la norma tributaria al pago de contribuciones no establecidas en las leyes fiscales.

"En consecuencia, interrelacionar las normas de manera sistemática no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige la materia fiscal, ni el principio de legalidad que prevalece en dicha materia, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional.

"Con base en lo anterior, el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación debe interpretarse en forma ilimitada y amplia, tomando en consideración su propia redacción cuando señala que, el término para prescribir se interrumpe **con 'cada gestión de cobro', permitiendo con ello que las gestiones realizadas por el contribuyente, cuya naturaleza permita establecer que tienen como finalidad disponer del saldo a favor que se encuentra en poder de la autoridad hacendaria, en virtud de las operaciones fiscales realizadas, puedan considerarse como gestiones de cobro.**

"Ahora bien, la compensación de impuestos es una de las formas de extinción de las obligaciones tributarias que, en esencia, puede aplicarse cuando dos personas reúnen la calidad de acreedor y deudor recíprocamente, cuyo elemento sustantivo es el derecho con el que cuenta el contribuyente, quien tiene un saldo excedente para extinguir las obligaciones generadas con las contribuciones a cargo.

"En el caso, el contribuyente pretendió compensar el saldo a cargo que tenía en el impuesto especial a tasa única correspondiente al mes de julio, con el saldo a favor del periodo correspondiente a septiembre en el cálculo del impuesto al valor agregado, ambos de dos mil diez.

"Bajo este contexto, el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil once, a la letra señala lo siguiente:

"... **Artículo 23.**' (lo transcribe) ...

"El citado numeral establece que sí es posible compensar los saldos a favor contra el impuesto a cargo, lo que significa que al ejercer el derecho de la



compensación, los contribuyentes realizan en realidad una 'gestión de cobro' del adeudo que tiene el fisco con ellos, **pues le cobra el saldo a favor pero en lugar de recibir el numerario, le pide a la hacienda que lo acredite al adeudo que tiene con ella**, ya que, la compensación es una forma de extinción de las obligaciones fiscales.

"De igual forma, el texto de la ley, permite el derecho del contribuyente de solicitar la devolución del impuesto, o bien, compensarlo contra el que tiene a cargo, pero en ambos casos, se observa que es el deseo del particular aprovechar el saldo a favor ya sea, obteniéndolo en devolución, o en su caso, otorgarlo como pago de un adeudo.

"Por tanto, es dable afirmar que la solicitud de devolución de saldos a favor y la de compensación, comparten la misma naturaleza, ya que ambas son gestiones por parte del causante para obtener el monto que resulte a favor en el cálculo del pago de un impuesto, y además las dos figuras se rigen bajo el mismo plazo para que se actualice la prescripción.

"Así, debe entenderse que un contribuyente adquiere el carácter de acreedor del fisco federal, en el momento en que obtiene un saldo a favor o realice el pago de lo indebido, y ante dicha situación, la única manera en que puede obtener la restitución de dichas cantidades es mediante la compensación o la devolución de ese saldo.

"Con base en lo anterior, se estima que la compensación solicitada, sí constituye una gestión de cobro que interrumpe la prescripción, tal y como se afirmó en la sentencia recurrida, ya que con ese acto, el contribuyente está gestionando el cobro de un crédito fiscal a su favor, en tanto externa su voluntad, que se encuentra encaminada a exigir a la autoridad hacendaria que le restituya la cantidad adeudada, mediante el pago que a su vez le solicita se realice.

"Ello es así, en virtud de que la interrupción del término de la prescripción tiene como premisa fundamental que, **el deudor (en este caso el fisco), tenga pleno conocimiento sobre la existencia del saldo a favor que tiene el contribuyente, cuyo monto se solicita sea aplicado para el pago de una diversa cantidad en crédito**, respecto del propio contribuyente, situación que en el caso se actualiza, al haberse presentado el aviso de compensación ante la autoridad



hacendaria, en el cual se precisó la cantidad que el contribuyente tenía a cargo, y su voluntad de pagar con dicho monto un diverso cargo.

"Aunado a ello, porque mediante la solicitud de compensación se realiza un pago de un adeudo, que se reitera, en definitiva constituye una de las formas de extinción de las obligaciones fiscales, como lo es, el pago de un crédito fiscal.

"Asimismo, de los autos se advierte que la autoridad fiscal en ningún momento precisó que dicho monto fuera inexistente, sino que únicamente señaló que la compensación intentada no fue procedente, lo que evidencia la existencia del saldo a favor que el contribuyente deseaba compensar, así como de una resolución que determinó improcedente la compensación, la cual, ninguna trascendencia tiene al acto mismo de solicitar la compensación, y el cual, sí constituye la gestión de cobro que sí es susceptible de interrumpir el término de la prescripción, en términos del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación referido.

"Con base en las consideraciones precisadas, se estima que el trámite de compensación se debe considerar como una 'gestión de cobro' que en términos generales se contiene en el artículo 146, sin que el resultado de esa solicitud de compensación demerite la gestión de cobro realizada por el particular, ya que, para que se considera como una gestión, lo relevante es la voluntad del particular para que su saldo a favor sirva para cubrir los créditos fiscales a su cargo, así como el conocimiento que de dicha solicitud tenga el deudor, en este caso, el fisco federal.

"Por otra parte, la autoridad recurrente, estima que en el caso de análisis es aplicable el criterio sustentado en la tesis IV.1oA.A 67 A (10a.) por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, no obstante ello, en primer término, de conformidad con lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Amparo, dicho criterio no es de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado, y, con base en las consideraciones plasmadas en la presente ejecutoria, este órgano jurisdiccional no comparte el razonamiento vertido en la tesis invocada.

"Además, este órgano colegiado considera que la jurisprudencia P./J. 48/2014 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocada por la inconforme, no es aplicable al caso concreto, en virtud de que,



por una parte, en la presente ejecutoria no se abordó el estudio respecto al momento en que resultó exigible la devolución del saldo a favor, ni a partir de qué fecha debe comenzar a computarse el plazo de la prescripción (sobre ello no hubo controversia), y por otra, en la jurisprudencia referida no se aborda el análisis de las acciones que deben considerarse como una gestión de cobro, en particular, la compensación.

"...

"En consecuencia, ante lo infundado del motivo de agravio, se impone confirmar sentencia impugnada. ..." Lo resaltado y subrayado es de origen.

De la ejecutoria referida derivó la tesis aislada VIII.3o.P.A.5 A (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"SOLICITUD DE COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR POR CONCEPTO DE CONTRIBUCIONES. CONSTITUYE UNA GESTIÓN DE COBRO QUE INTERRUMPE EL CÁLCULO DEL PLAZO DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN PARA DEVOLVERLOS. De los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación se advierte que la prescripción de la obligación de devolver los saldos a favor por concepto de contribuciones puede interrumpirse por el reconocimiento expreso o tácito del deudor, o bien, con cada gestión de cobro que se realice, entendiéndose ésta en sentido amplio, como la hecha por el contribuyente, cuya naturaleza admita establecer que tiene como finalidad disponer del saldo a favor que se encuentra en poder de la autoridad hacendaria. Ahora, la compensación de impuestos es una de las formas de extinción de las obligaciones tributarias que, en esencia, puede aplicarse cuando dos personas reúnen la calidad de acreedor y deudor, recíprocamente, cuyo elemento sustantivo es el derecho con el que cuenta el contribuyente, quien tiene un saldo excedente, para extinguir las obligaciones generadas con las contribuciones a su cargo. En estas condiciones y conforme al artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, es posible compensar los saldos a favor contra el impuesto en el cual exista un saldo a cargo, lo que se traduce en que al ejercer el derecho a la compensación, los contribuyentes en realidad gestionan el cobro del adeudo que tiene el fisco con ellos, ya que obtienen el saldo a favor, pero en lugar de recibir el numerario, solicitan que se acredite a un adeudo que tienen con aquél. Por tanto, la solicitud de compensación de saldos a favor constituye una gestión de cobro



que interrumpe el cómputo del plazo de la prescripción, ya que mediante ésta el contribuyente tramita el cobro de un crédito a su favor, con la finalidad de que la autoridad hacendaria le restituya la cantidad adeudada, mediante el pago que a su vez le solicita realice sobre un adeudo a favor del fisco."<sup>4</sup>

## **2. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el recurso de revisión fiscal 48/2016**

I. El veintitrés de marzo de dos mil quince una persona moral promovió juicio de nulidad en contra de la resolución de veintiocho de noviembre de dos mil catorce, mediante la cual la entonces Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalupe determinó la improcedencia de la solicitud de devolución formulada por la contribuyente respecto del impuesto al valor agregado del mes de marzo de dos mil nueve al considerar que se había consumado el plazo para la prescripción y perdido el derecho a la devolución, ya que a la fecha de la solicitud de devolución mencionada –nueve de septiembre de dos mil catorce– transcurrieron cinco años, cuatro meses y veintitrés días posteriores a la fecha en que la devolución pudo ser exigible –diecisiete de abril de dos mil nueve– sin que existiera motivo legal que suscitara la interrupción del plazo prescriptivo.

En su escrito inicial de demanda, la persona moral formuló dos argumentos para sostener la procedencia de la solicitud de devolución del saldo a favor reclamada.

- En primer lugar, precisó que el plazo de cinco años para que prescribiera su derecho a solicitar la devolución del saldo a favor fenecía el diez de septiembre de dos mil catorce, debido a que el nueve de septiembre de dos mil diez presentó la declaración complementaria por dictamen del impuesto al valor agregado del mes de marzo de dicho año.

- En segundo lugar, afirmó que, con independencia de lo anterior, el término de prescripción se interrumpió con la gestión de cobro consistente en el aviso de compensación que realizó el cinco de septiembre de dos mil once

<sup>4</sup> Los datos de identificación de la tesis aislada son los siguientes: Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 70, Tomo III, septiembre de 2019, página 2256, registro digital: 2020568.



respecto del saldo a favor que obtuvo del impuesto al valor agregado del mes de marzo de dos mil nueve en contra del pago provisional del impuesto sobre la renta correspondiente al mes de abril del mismo año, el cual le fue negado por la autoridad fiscal.

Finalmente, solicitó al tribunal el reconocimiento de su derecho subjetivo a fin de que le fuera devuelto el saldo a favor del impuesto al valor agregado del mes de marzo de dos mil nueve.

II. Del asunto conoció la Tercera Sala Regional del Noreste del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa– bajo el expediente 1619/15-06-03-1.

Al dar contestación a la demanda, la autoridad demandada sostuvo la legalidad de la resolución impugnada y señaló que contrario a lo aseverado por la demandante, la presentación de la declaración complementaria no es una gestión de cobro que interrumpa el plazo de prescripción de cinco años para la devolución del saldo a favor del impuesto al valor agregado del mes de marzo de dos mil nueve, en tanto que dicha declaración no es más que un reflejo de una serie de cálculos efectuados por el contribuyente.

Asimismo, añadió que el aviso de compensación que la demandante adujo haber presentado el cinco de septiembre de dos mil once, tampoco podía ser considerado como una gestión de cobro que interrumpiera el plazo de prescripción de la devolución del saldo a favor reclamada, ya que dicho aviso sólo es un documento unilateral formulado por el propio contribuyente.

Seguido el juicio en sus fases legales, la Sala del conocimiento emitió sentencia el quince de marzo de dos mil dieciséis en la que declaró la nulidad impugnada para el efecto de que la autoridad fiscal procediera al análisis de la solicitud de la devolución del impuesto al valor agregado del mes de marzo de dos mil nueve, estando facultada para requerir información, documentación o datos que estimara procedentes en términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior, al considerar que si bien el plazo de prescripción de la obligación del fisco federal de devolver el saldo a favor del impuesto al valor agregado correspondiente al mes de marzo de dos mil nueve –ello sin atender a la



fecha de la declaración complementaria aducida por la demandante— inició a partir del dieciocho de abril de dos mil nueve, lo cierto era que la presentación de un aviso o solicitud de compensación sí es susceptible de interrumpir el plazo prescriptivo por tener una naturaleza análoga a la solicitud de devolución de saldos a favor.

En relación con el reconocimiento del derecho subjetivo solicitado por la demandante a efecto de que le fuera devuelto el saldo a favor reclamado, la Sala del conocimiento determinó su impedimento para pronunciarse al respecto por no tener los elementos de prueba suficientes para determinar su procedencia.

III. Inconforme con la anterior determinación, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito bajo el expediente 48/2016.

IV. En sesión celebrada el cinco de octubre de dos mil dieciséis, por mayoría de votos, el Pleno del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito emitió sentencia en el sentido de **revocar** la sentencia recurrida con base en las siguientes consideraciones:

"...

"OCTAVO.—**Estudio del agravio.** El agravio de previa reseña, resulta esencialmente **fundado** y suficiente para revocar la sentencia recurrida.

"La autoridad recurrente en su único agravio, se duele esencialmente de que la responsable haya determinado que el aviso de compensación presentado por la parte actora, representa una gestión de cobro que interrumpe el término de la prescripción para solicitar la devolución de un saldo a favor, en razón de las siguientes consideraciones:

"— La conclusión de que el aviso de compensación presentado por la parte actora, representa una gestión de cobro que interrumpe el término de la prescripción para solicitar la devolución de un saldo a favor, de ninguna forma se desprende de los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación.

"— El citado artículo 146, delimita la gestión de cobro para efectos de interrumpir la prescripción debe ser del conocimiento del particular.



"– El citado artículo 22 establece de manera puntual lo que debe entenderse por gestión de cobro que interrumpe la prescripción, entendiéndose por ella la solicitud de devolución que presente el particular, sin que pueda aplicarse por analogía la figura jurídica de la compensación.

"– El aviso de compensación efectuado por la actora el cinco de septiembre de dos mil once fue rechazado por la autoridad fiscal, por lo que se reduce a la nada jurídica, como si no hubiera existido, motivo por el cual debe tenerse que al haber sido rechazado, se perdió la interrupción del plazo.

"– Al no existir ninguna otra 'gestión' llevada a cabo por la actora con el fin de obtener el saldo a favor, debe considerarse que prescribió la obligación de la autoridad para devolver las cantidades solicitadas.

"Como se adelantó, el motivo de disenso expresado por la autoridad recurrente es esencialmente fundado, pues contrario a lo establecido por la Sala Fiscal, la aseveración de que el aviso de compensación presentado por la parte actora, represente una gestión de cobro que interrumpe el término de la prescripción para solicitar la devolución de un saldo a favor, no tiene sustento en lo preceptuado en los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación.

"Para evidenciar la anterior afirmación debe considerarse lo señalado en los referidos artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación, vigentes al momento de la emisión de la resolución impugnada, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 22.' (lo transcribe)

"Artículo 146.' (lo transcribe)

"En lo que aquí interesa, conforme a lo dispuesto por el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales se encuentran obligadas a devolver las cantidades que procedan conforme a las leyes fiscales, esto es, las que deriven de saldos a favor del contribuyente; y para que ello proceda, el derecho subjetivo del particular se encuentra sujeto a la prescripción, como figura extintiva de obligaciones, en los mismos términos y condiciones que los créditos fiscales, pues textualmente señala que '**... La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal. Para estos efectos, la solicitud de devolución que presente el particular, se considera como**



**gestión de cobro que interrumpe la prescripción, excepto cuando el particular se desista de la solicitud.**

"Ahora bien, de lo dispuesto por el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, en relación con lo preceptuado por el citado artículo 22, **el término de la prescripción del derecho del contribuyente para solicitar la devolución del saldo a favor es de cinco años, el cual inicia a partir de la fecha en que pudo haber sido legalmente exigido, es decir, desde la fecha en que debió de haberse presentado la declaración correspondiente, conforme a las normas legales aplicables. Lo que en el caso concreto sucedió el diecisiete de abril de dos mil nueve, fecha en que la que feneció el plazo fijado en el artículo 5-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para la presentación de la declaración del impuesto al valor agregado, correspondiente al mes de marzo de dos mil nueve, que es al que corresponde la solicitud de devolución.**

"Lo que hasta aquí se ha expuesto se robustece con el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 48/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 5, con número de registro digital: 2007547, cuyo contenido es el siguiente:

"SALDO A FAVOR. MOMENTO EN QUE ES EXIGIBLE SU DEVOLUCIÓN PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN. El artículo 22, párrafo décimo sexto, del Código Fiscal de la Federación establece que la obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal; por su parte, el artículo 146 del citado ordenamiento determina que el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años y que éste inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido. Así, en atención a que la prescripción en materia tributaria es una figura que da certeza y seguridad jurídica a las relaciones patrimoniales entre la autoridad hacendaria y los particulares, el momento en que la devolución del saldo a favor resulta legalmente exigible es cuando ha transcurrido el término fijado por los diferentes ordenamientos fiscales para que el contribuyente efectúe la determinación de las contribuciones a las que se encuentra afecto, quedando legitimado a partir de entonces para instar su devolución, sin que las autoridades fiscales puedan rehusarse a devolver tales cantidades conforme a derecho, de acuerdo con el artículo 2190 del Código Civil Federal."



"Ahora bien, de los referidos numerales se advierte que la prescripción relativa a la obligación de devolver los saldos a favor por concepto de contribuciones, podrá ser sujeta a interrupción a través de gestiones de cobro, las cuales pueden ser entendidas como la presentación de solicitudes de devolución respecto al mismo concepto, excepto cuando el contribuyente termine por desistirse de dichas solicitudes.

"Asimismo, de una comprensión sistemática de ambos numerales se colige que el término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro o por el reconocimiento expreso o tácito del deudor; y que para estos efectos, únicamente se prevé que las solicitudes de devolución presentadas por los particulares deben ser entendidas como gestiones de cobro.

"Empero, del análisis de ambos numerales, no se advierte que la sola presentación de un aviso de compensación sea suficiente para configurar la interrupción del término de la prescripción, pues la compensación tiene una naturaleza distinta a la solicitud de devolución; y en esa virtud, como lo establece la quejosa, no pueden aplicarse por analogía.

"En efecto, en los numerales citados no se prevé que la compensación de un saldo a favor deba ser considerada como una gestión de cobro, pues de su lectura se advierte que únicamente se prevé como tal, en el caso de saldos a favor, la solicitud de devolución efectuada ante autoridad competente, sin que la norma distinga a la compensación con ese carácter, esto es, como una gestión de cobro.

"Si bien a través de la compensación puede extinguirse la obligación de la autoridad, surgida por un saldo a favor, debe diferenciarse de la figura jurídica del pago de lo solicitado en devolución; pues la compensación no implica una gestión de cobro, sino una forma de pago de un saldo a cargo, que es ejercida unilateralmente por el propio contribuyente, que se autodetermina un saldo a cargo y un supuesto saldo a favor.

"En ese sentido, lo que en realidad se hace cuando unilateralmente se ejerce la compensación de un saldo a favor autodeterminado en materia fiscal, contra un saldo a cargo, no es propiamente un cobro, sino un pago de contribuciones.

"En ese sentido, para que la compensación se perfeccione se requiere necesariamente el reconocimiento del adeudo por ambas partes, lo que en el caso



no aconteció, pues consta en autos que el trámite o aviso de compensación fue rechazado por la autoridad, y esto último no se encuentra controvertido. En esa medida, no es posible establecer que la potestad administrativa haya reconocido de manera tácita la existencia del saldo a favor, mucho menos expresa.

"En efecto, en el caso resulta evidente que no existe un reconocimiento del saldo a favor, pues no debe perderse de vista que a la fecha, la autoridad administrativa no se ha pronunciado sobre el derecho subjetivo a la devolución, al ser la primera vez que se presenta la solicitud respectiva.

"En esos términos, el solo aviso de compensación, no puede constituirse como una gestión de cobro que interrumpa el término para la prescripción, pues entre ambas acciones existen diferencias sustanciales.

"Lo anterior se considera así, ya que la compensación no consiste en una solicitud o requerimiento de pago, que a manera de exigencia compela a la autoridad a satisfacer la totalidad de la obligación que unilateralmente se le atribuye; pues para ello era necesario que se ejerciera el derecho a solicitar la devolución, que es el único medio expresamente regulado en el Código Fiscal de la Federación para tal efecto, en cuyo artículo 22 se establece lo siguiente:

**"... La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal. Para estos efectos, la solicitud de devolución que presente el particular, se considera como gestión de cobro que interrumpa la prescripción, excepto cuando el particular se desista de la solicitud ..."**

"Como se aprecia de la disposición transcrita, que regula expresamente la figura de la prescripción del derecho a solicitar la devolución de los saldos a favor en materia fiscal, la única acción que se concibe como gestión de cobro, es la solicitud de devolución, no la compensación.

"Lo anterior encuentra un sentido lógico, si se toma en cuenta que la compensación, no es más que una propuesta unilateral de pago, no de cobro, que a su vez requiere de la convalidación de la contraparte. Empero, en el caso, como ya se precisó, esa convalidación de la contraparte no ha acontecido; por tanto, tampoco puede hablarse de un reconocimiento del adeudo.



"Ahora bien, desde otro ángulo también pueden establecerse más diferencias entre la compensación y la solicitud de devolución de un saldo a favor en materia fiscal, si se analiza el marco normativo que rige en cada figura jurídica.

"La compensación se regula a través de lo dispuesto en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra señala lo siguiente:

"Artículo 23.' (lo transcribe)

"En relación al tema de trato, del numeral transcrito se aprecia que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración, podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que los adeudos y los saldos a favor sean compatibles con los requisitos que en el mismo se señalan, en cuanto a la naturaleza de las contribuciones a compensar.

"Asimismo, se establece que para realizar la compensación, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, debiendo los contribuyentes presentar el aviso de compensación correspondiente, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que la misma se haya efectuado, acompañando la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

"Del numeral en análisis se advierte también, que los contribuyentes que hayan ejercido la opción, y que tuvieran un remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

"Empero, también establece que no se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas.

"Esta última disposición que se encuentra inmersa en el artículo 23, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en la que se establece que no podrán compensarse las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, es la que interpretada de manera sistemática con los numerales 22 y 146 del propio código tributario federal, da



la pauta para confirmar la interpretación literal que propone la autoridad recurrente, relativa a que de esos dos últimos numerales no puede llegarse a la conclusión establecida por la Sala Fiscal en el sentido de que el aviso de compensación presentado por la parte actora represente una gestión de cobro susceptible de interrumpir el término de la prescripción para solicitar la devolución de un saldo a favor.

"En efecto, lo establecido en el artículo 23, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, con relación a que no podrán compensarse las cantidades cuya devolución se haya solicitado **o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas**, hace patente que solicitar la devolución de un saldo a favor y ejercer la opción de compensarlo, son dos acciones distintas, que el propio Código Fiscal de la Federación regula en numerales con requisitos diferentes.

"De lo anterior se advierte, que lo que prescribe en el caso es la acción de solicitar la devolución de un saldo a favor; y esa prescripción no depende del simple hecho de que se haya presentado o no un aviso de compensación; pues asumir ese criterio implicaría que el término prescriptorio pueda interrumpirse indefinidamente con cada aviso de compensación, haciendo nugatorio lo establecido en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, con relación a los cinco años; y, asimismo, carecería de sentido que se precisara en el artículo 23 del propio código tributario federal, que no podrán compensarse las cantidades cuando haya prescrito la obligación para devolverlas; pues de esa última disposición se colige que el término para la prescripción corre con independencia de que se ejerza la opción de compensar el saldo a favor.

"Luego, la exigibilidad de la devolución del saldo a favor del impuesto al valor agregado, correspondiente al mes de marzo de dos mil nueve, se genera a partir del diecisiete de abril de dos mil nueve, al haber transcurrido a dicha fecha, el plazo fijado en el artículo 5-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para la presentación de la respectiva declaración, la cual en los términos expuestos, debió presentarse a más tardar en la fecha aludida.

"En tal sentido, **si la solicitud de devolución del saldo a favor del impuesto al valor agregado, correspondiente al mes de marzo de dos mil nueve, fue presentada hasta nueve de septiembre de dos mil catorce, debe precisarse que el término para la prescripción de la obligación del fisco federal de devol-**



**ver el saldo a favor, inició a partir del diecisiete de abril de dos mil nueve; y feneció el diecisiete de abril de dos mil catorce**, sin que haya operado la interrupción de dicho término, conforme a las consideraciones que anteceden, resultando intrascendente, para efectos del cómputo, el hecho de que el nueve de septiembre de dos mil diez se hubiese presentado una declaración complementaria por dictamen respecto del periodo de trato, pues como ya quedó establecido es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el cómputo respectivo debe iniciarse a partir de la fecha en que debió presentarse la declaración del saldo a favor, con independencia de que se presente en forma extemporánea o se modifique a través de declaraciones complementarias.

"En las narradas circunstancias, al resultar fundado el motivo de agravio expuesto por la autoridad recurrente, lo procedente es revocar la sentencia que se revisa, para el efecto de que la Sala responsable:

"**1)** Deje insubsistente la sentencia impugnada;

"**2)** Una vez hecho lo anterior, atienda los lineamientos dados en la presente ejecutoria y declare prescrita la obligación del fisco federal de devolver a la parte actora, el saldo a favor del impuesto al valor agregado, correspondiente al mes de marzo de dos mil nueve; y

"**3)** Con base en la anterior premisa, resuelva lo que en derecho proceda respecto de las demás pretensiones de la accionante. ..."

Lo resaltado y subrayado es de origen.

De la ejecutoria referida derivó la tesis aislada IV.1o.A.67 A (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL AVISO DE COMPENSACIÓN NO REPRESENTA UNA GESTIÓN DE COBRO, NI INTERRUMPE EL TÉRMINO DE LA PRESCRIPCIÓN. De los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación, y de la jurisprudencia P./J. 48/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'SALDO A FAVOR. MOMENTO EN QUE ES EXIGIBLE SU DEVOLUCIÓN PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN.' visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 5, y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, se desprende lo siguiente: 1) El término de la prescripción del derecho del contribuyente para solicitar la devolución del saldo a favor es de cinco años, que inicia a partir del día en que pudo haber sido legalmente exigido. Esto es, desde la fecha en que se presentó la declaración en que se autodeterminó el saldo a favor, o a más tardar la fecha en que debió de haberse presentado la declaración correspondiente; 2) El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro, o por el reconocimiento expreso o tácito del deudor; y, 3) Únicamente se prevén como gestión de cobro, las solicitudes de devolución siempre y cuando no se tengan por desistidas. De lo expuesto, es incuestionable que el legislador no previó la figura de la compensación como gestión de cobro, pues ésta sólo implica una forma de pago de un saldo a cargo, que es ejercida unilateralmente por el propio contribuyente que se autodetermina un supuesto saldo a favor. En ese sentido, la mera presentación del aviso de compensación no implica la aceptación de la existencia del adeudo por parte de la autoridad hacendaria. Más aún, cuando el artículo 23 del citado código tributario establece que no podrán compensarse las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, hace patente que solicitar la devolución de un saldo a favor y ejercer la opción de compensación, son dos acciones distintas que el propio Código Fiscal de la Federación regula en numerales con requisitos diferentes; de ahí que se estime que la única acción que se concibe como gestión de cobro, es la solicitud de devolución, no la compensación.<sup>5</sup>

**CUARTO.—Existencia o no de la contradicción de criterios.** 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, 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 previó lo siguiente:

<sup>5</sup> Los datos de identificación de la tesis aislada son los siguientes: Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo II; abril de 2017, página 1730, registro digital: 2014166.



"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>6</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 exac-

<sup>6</sup> **Texto:** "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

**Datos de localización:** Época: Novena, 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.



tamente 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, 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, 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 Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito al resolver el recurso de revisión fiscal 34/2018 y del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al fallar el recurso de revisión fiscal 48/2016, sí existe contradicción de tesis, ya que de las consideraciones de las sentencias referidas se evidencia que los tribunales contendientes partieron de hechos similares y, por tanto, examinaron una misma cuestión jurídica.

Para corroborar lo anterior, es relevante establecer que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito al resolver el recurso de revisión fiscal 34/2018, esencialmente sostuvo lo siguiente:

**A)** Precisó que de los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación se desprende que la prescripción de la obligación de devolver los saldos a favor por concepto de contribuciones puede interrumpirse, entre otros supuestos, con cada gestión de cobro que se realice entendiéndose ésta, de manera amplia,



como la realizada por el contribuyente cuya naturaleza admita establecer que tiene como finalidad disponer del saldo referido en poder de la autoridad hacendaria.

**B)** En ese sentido, señaló que la compensación de impuestos es una de las formas de extinción de las obligaciones tributarias que puede aplicarse cuando el contribuyente solicita que su saldo excedente sea utilizado para cubrir un adeudo.

**C)** En consecuencia, concluyó que la solicitud de compensación de un saldo a favor constituye una gestión de cobro que interrumpe el cómputo del plazo de la prescripción para la devolución de dicho saldo, ya que mediante dicha forma de extinción de la obligación fiscal el contribuyente tramita el cobro de un crédito a su favor con el objeto de que la autoridad hacendaria restituya la cantidad adeudada mediante el pago que a su vez solicita se realice sobre un adeudo que tiene con el fisco.

Por otro lado, de lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al fallar el recurso de revisión fiscal 48/2016, se desprende lo siguiente:

**A)** Sostuvo que de los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación no se desprende, en ningún sentido, que el legislador haya contemplado que la figura de la compensación de saldos a favor pudiera ser entendida como una gestión de cobro que interrumpa el cómputo del plazo de la prescripción, pues ésta sólo implica una forma de pago de un saldo a cargo que es ejercido unilateralmente por el propio contribuyente que se autodetermina un supuesto saldo a favor.

**B)** Determinó que la mera presentación del aviso de compensación no implica la aceptación de la existencia del adeudo por parte de la autoridad hacendaria, más aún cuando el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación establece que no podrán compensarse las cantidades cuya devolución se haya solicitado cuando haya prescrito la obligación para devolverlas.

**C)** Sobre esa base, concluyó que la solicitud de la devolución de un saldo a favor y la opción de compensación son dos acciones distintas que el propio Código Fiscal de la Federación regula de manera diferenciada.



De lo relatado en líneas precedentes se advierte que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito al resolver el recurso de revisión fiscal 34/2018, determinó que el aviso de compensación realizada por el contribuyente constituye una gestión de cobro que interrumpe el plazo prescriptivo de cinco años para solicitar la devolución de saldos a favor, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al fallar el recurso de revisión fiscal 48/2016, estimó totalmente lo contrario al considerar que los avisos de compensación no representan una gestión de cobro ni interrumpen el plazo de prescripción señalado para efectos de la devolución de saldos a favor.

Como se desprende de lo anterior, sí existe la contradicción de criterios, ya que los Tribunales Colegiados adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, **cuyo punto de contradicción consiste en dilucidar si el aviso de compensación –que ha sido rechazado por la autoridad– constituye o no, una gestión de cobro susceptible de interrumpir el plazo de prescripción en términos de los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación.**<sup>7</sup>

Lo anterior, sin perjuicio del contenido de los artículos 22, 23 y 146 del Código Fiscal de la Federación que los órganos colegiados interpretaron con el objeto de llegar a sus respectivas conclusiones, pues aunque existen variaciones en las disposiciones, específicamente respecto a la legislación tributaria aplicada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito con motivo de la reforma publicada el nueve de diciembre de dos mil trece, lo cierto es que dichas reformas y, en su caso adiciones, no impactaron en las porciones normativas efectivamente interpretadas por los órganos colegiados contendientes, tal y como se destaca en el siguiente cuadro comparativo.

<sup>7</sup> En su texto vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, ya que con dicha reforma se reformó de manera significativa el contenido del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación al suprimirse el sistema universal de compensación de saldos a favor; máxime que dicho sistema fue tomado en consideración por los órganos colegiados contendientes al momento en que emitieron las respectivas ejecutorias discrepantes.



**Código Fiscal de la Federación  
vigente en dos mil once, aplicado por  
el Tercer Tribunal Colegiado en  
Materias Penal y Administrativa del  
Octavo Circuito al resolver el recurso  
de revisión fiscal 37/2018**

**"Artículo 22. Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales.** En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior, se aplicará sin perjuicio del acreditamiento de los impuestos indirectos a que tengan derecho los contribuyentes, de conformidad con lo dispuesto en las leyes que los establezcan.

"Cuando la contribución se calcule por ejercicios, únicamente se podrá solicitar la devolución del saldo a favor cuando se haya presentado la declaración del ejercicio, salvo que se trate del cumplimiento de una resolución o sentencia firmes, de autoridad competente, en cuyo

**Código Fiscal de la Federación  
vigente al momento de la emisión de  
la resolución impugnada en el juicio  
de nulidad (dos mil catorce), aplicado  
por el Primer Tribunal Colegiado en  
Materia Administrativa del Cuarto  
Circuito al resolver el recurso de  
revisión fiscal 48/2016**

**"Artículo 22. Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales.** En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior, se aplicará sin perjuicio del acreditamiento de los impuestos indirectos a que tengan derecho los contribuyentes, de conformidad con lo dispuesto en las leyes que los establezcan.

"Cuando la contribución se calcule por ejercicios, únicamente se podrá solicitar la devolución del saldo a favor cuando se haya presentado la declaración del ejercicio, salvo que se trate del cumplimiento de una resolución o sentencia firmes, de autoridad competente, en cuyo



caso, podrá solicitarse la devolución independientemente de la presentación de la declaración.

"Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución en los términos de este artículo, nace cuando dicho acto se anule. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable a la determinación de diferencias por errores aritméticos, las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación en los términos del penúltimo párrafo de este artículo.

"Cuando en una solicitud de devolución existan errores en los datos contenidos en la misma, la autoridad requerirá al contribuyente para que mediante escrito y en un plazo de 10 días aclare dichos datos, apercibiéndolo que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente. En este supuesto no será necesario presentar una nueva solicitud cuando los datos erróneos sólo se hayan consignado en la solicitud o en los anexos. Dicho requerimiento suspenderá el plazo previsto para efectuar la devolución, durante el período que transcurra entre el día hábil siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento y la fecha en que se atiende el requerimiento.

"Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de cuarenta días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, incluyendo para el caso de depósito en cuenta, los datos de la institución integrante del sistema financiero y el número

caso, podrá solicitarse la devolución independientemente de la presentación de la declaración.

"Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución en los términos de este artículo, nace cuando dicho acto se anule. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable a la determinación de diferencias por errores aritméticos, las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación en los términos del penúltimo párrafo de este artículo.

"Cuando en una solicitud de devolución existan errores en los datos contenidos en la misma, la autoridad requerirá al contribuyente para que mediante escrito y en un plazo de 10 días aclare dichos datos, apercibiéndolo que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente. En este supuesto no será necesario presentar una nueva solicitud cuando los datos erróneos sólo se hayan consignado en la solicitud o en los anexos. Dicho requerimiento suspenderá el plazo previsto para efectuar la devolución, durante el período que transcurra entre el día hábil siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento y la fecha en que se atiende el requerimiento.

(Reformado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de cuarenta días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, incluyendo para el caso de depósito en cuenta, los datos de la institución integrante del sistema financiero y el número



de cuenta para transferencias electrónicas del contribuyente en dicha institución financiera debidamente integrado de conformidad con las disposiciones del Banco de México, así como los demás informes y documentos que señale el reglamento de este código; tratándose de contribuyentes que dictaminen sus estados financieros por contador público autorizado en los términos del artículo 32-A de este código, el plazo para que las autoridades fiscales efectúen la devolución será de veinticinco días; cuando el contribuyente emita sus comprobantes fiscales digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, el plazo para que las autoridades fiscales realicen la devolución será de veinte días. Las autoridades fiscales, para verificar la procedencia de la devolución, podrán requerir al contribuyente, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la presentación de la solicitud de devolución, los datos, informes o documentos adicionales que considere necesarios y que estén relacionados con la misma. Para tal efecto, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo máximo de veinte días cumpla con lo solicitado, apercibido que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente. Las autoridades fiscales sólo podrán efectuar un nuevo requerimiento, dentro de los diez días siguientes a la fecha en la que se haya cumplido el primer requerimiento, cuando se refiera a datos, informes o documentos que hayan sido aportados por el contribuyente al atender dicho requerimiento. Para el cumplimiento del segundo requerimiento, el contribuyente contará con un plazo de diez días y le será aplicable el apercibimiento a que se refiere este párrafo. Cuando la autoridad

de cuenta para transferencias electrónicas del contribuyente en dicha institución financiera debidamente integrado de conformidad con las disposiciones del Banco de México, así como los demás informes y documentos que señale el reglamento de este código. Las autoridades fiscales, para verificar la procedencia de la devolución, podrán requerir al contribuyente, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la presentación de la solicitud de devolución, los datos, informes o documentos adicionales que considere necesarios y que estén relacionados con la misma. Para tal efecto, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo máximo de veinte días cumpla con lo solicitado, apercibido que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente. Las autoridades fiscales sólo podrán efectuar un nuevo requerimiento, dentro de los diez días siguientes a la fecha en la que se haya cumplido el primer requerimiento, cuando se refiera a datos, informes o documentos que hayan sido aportados por el contribuyente al atender dicho requerimiento. Para el cumplimiento del segundo requerimiento, el contribuyente contará con un plazo de diez días, contado a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de dicho requerimiento, y le será aplicable el apercibimiento a que se refiere este párrafo. Cuando la autoridad requiera al contribuyente los datos, informes o documentos, antes señalados, el período transcurrido entre la fecha en que se hubiera notificado el requerimiento de los mismos y la fecha en que éstos sean proporcionados en su totalidad por el contribuyente, no se computará en la determinación de los plazos para la devolución antes mencionados.



requiera al contribuyente los datos, informes o documentos, antes señalados, el período transcurrido entre la fecha en que se hubiera notificado el requerimiento de los mismos y la fecha en que éstos sean proporcionados en su totalidad por el contribuyente, no se computará en la determinación de los plazos para la devolución antes mencionados.

"Cuando en la solicitud de devolución únicamente existan errores aritméticos en la determinación de la cantidad solicitada, las autoridades fiscales devolverán las cantidades que correspondan, sin que sea necesario presentar una declaración complementaria. Las autoridades fiscales podrán devolver una cantidad menor a la solicitada por los contribuyentes con motivo de la revisión efectuada a la documentación aportada. En este caso, la solicitud se considerará negada por la parte que no sea devuelta, salvo que se trate de errores aritméticos o de forma. En el caso de que las autoridades fiscales devuelvan la solicitud de devolución a los contribuyentes, se considerará que ésta fue negada en su totalidad. Para tales efectos, las autoridades fiscales deberán fundar y motivar las causas que sustentan la negativa parcial o total de la devolución respectiva.

"No se considerará que las autoridades fiscales inician el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando soliciten los datos, informes, y documentos, a que se refiere el sexto párrafo anterior, pudiendo ejercerlas en cualquier momento.

"Cuando con motivo de la solicitud de devolución la autoridad inicie facultades de comprobación con el objeto de comprobar la procedencia de la misma,

"Cuando en la solicitud de devolución únicamente existan errores aritméticos en la determinación de la cantidad solicitada, las autoridades fiscales devolverán las cantidades que correspondan, sin que sea necesario presentar una declaración complementaria. Las autoridades fiscales podrán devolver una cantidad menor a la solicitada por los contribuyentes con motivo de la revisión efectuada a la documentación aportada. En este caso, la solicitud se considerará negada por la parte que no sea devuelta, salvo que se trate de errores aritméticos o de forma. En el caso de que las autoridades fiscales devuelvan la solicitud de devolución a los contribuyentes, se considerará que ésta fue negada en su totalidad. Para tales efectos, las autoridades fiscales deberán fundar y motivar las causas que sustentan la negativa parcial o total de la devolución respectiva.

"No se considerará que las autoridades fiscales inician el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando soliciten los datos, informes, y documentos, a que se refiere el sexto párrafo anterior, pudiendo ejercerlas en cualquier momento.

"Cuando con motivo de la solicitud de devolución la autoridad inicie facultades de comprobación con el objeto de comprobar la procedencia de la misma,



los plazos a que hace referencia el párrafo sexto del presente artículo se suspenderán hasta que se emita la resolución en la que se resuelva la procedencia o no de la solicitud de devolución. El citado ejercicio de las facultades de comprobación concluirá dentro de un plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. En el caso en el que la autoridad, para verificar la procedencia de la devolución, deba requerir información a terceros relacionados con el contribuyente, así como en el de los contribuyentes a que se refiere el apartado B del artículo 46-A de este código, el plazo para concluir el ejercicio de facultades de comprobación será de ciento ochenta días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. Estos plazos se suspenderán en los mismos supuestos establecidos en el artículo 46-A de este código.

"El ejercicio de las facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, será independiente del ejercicio de otras facultades que ejerza la autoridad con el fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente. La autoridad fiscal podrá ejercer las facultades de comprobación con el objeto de verificar la procedencia de cada solicitud de devolución presentada por el contribuyente, aún cuando se encuentre referida a las mismas contribuciones, aprovechamientos y periodos.

"Si concluida la revisión efectuada en el ejercicio de facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, se autoriza ésta, la autoridad efectuará la devolución correspondiente dentro de los 10 días siguientes a aquel

los plazos a que hace referencia el párrafo sexto del presente artículo se suspenderán hasta que se emita la resolución en la que se resuelva la procedencia o no de la solicitud de devolución. El citado ejercicio de las facultades de comprobación concluirá dentro de un plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. En el caso en el que la autoridad, para verificar la procedencia de la devolución, deba requerir información a terceros relacionados con el contribuyente, así como en el de los contribuyentes a que se refiere el apartado B del artículo 46-A de este código, el plazo para concluir el ejercicio de facultades de comprobación será de ciento ochenta días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. Estos plazos se suspenderán en los mismos supuestos establecidos en el artículo 46-A de este código.

"El ejercicio de las facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, será independiente del ejercicio de otras facultades que ejerza la autoridad con el fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente. La autoridad fiscal podrá ejercer las facultades de comprobación con el objeto de verificar la procedencia de cada solicitud de devolución presentada por el contribuyente, aún cuando se encuentre referida a las mismas contribuciones, aprovechamientos y periodos.

"Si concluida la revisión efectuada en el ejercicio de facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, se autoriza ésta, la autoridad efectuará la devolución correspondiente dentro de los 10 días siguientes a aquel



en el que se notifique la resolución respectiva. Cuando la devolución se efectúe fuera del plazo mencionado se pagarán intereses que se calcularán conforme a lo dispuesto en el artículo 22-A de este código.

"El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta aquel en el que la devolución esté a disposición del contribuyente. Para el caso de depósito en cuenta, se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad efectúe el depósito en la institución financiera señalada en la solicitud de devolución.

"Cuando en el acto administrativo que autorice la devolución se determinen correctamente la actualización y los intereses que en su caso procedan, calculados a la fecha en la que se emita dicho acto sobre la cantidad que legalmente proceda, se entenderá que dicha devolución está debidamente efectuada siempre que entre la fecha de emisión de la autorización y la fecha en la que la devolución esté a disposición del contribuyente no haya transcurrido más de un mes. En el supuesto de que durante el mes citado se dé a conocer un nuevo índice nacional de precios al consumidor, el contribuyente tendrá derecho a solicitar la devolución de la actualización correspondiente que se determinará aplicando a la cantidad total cuya devolución se autorizó, el factor que se obtenga conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, restando la unidad a dicho factor. El factor se calculará considerando el periodo comprendido desde el mes en que se emitió la

en el que se notifique la resolución respectiva. Cuando la devolución se efectúe fuera del plazo mencionado se pagarán intereses que se calcularán conforme a lo dispuesto en el artículo 22-A de este código.

"El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta aquel en el que la devolución esté a disposición del contribuyente. Para el caso de depósito en cuenta, se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad efectúe el depósito en la institución financiera señalada en la solicitud de devolución.

"Cuando en el acto administrativo que autorice la devolución se determinen correctamente la actualización y los intereses que en su caso procedan, calculados a la fecha en la que se emita dicho acto sobre la cantidad que legalmente proceda, se entenderá que dicha devolución está debidamente efectuada siempre que entre la fecha de emisión de la autorización y la fecha en la que la devolución esté a disposición del contribuyente no haya transcurrido más de un mes. En el supuesto de que durante el mes citado se dé a conocer un nuevo índice nacional de precios al consumidor, el contribuyente tendrá derecho a solicitar la devolución de la actualización correspondiente que se determinará aplicando a la cantidad total cuya devolución se autorizó, el factor que se obtenga conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, restando la unidad a dicho factor. El factor se calculará considerando el periodo comprendido desde el mes en que se emitió la



autorización y el mes en que se puso a disposición del contribuyente la devolución.

"El monto de la devolución de la actualización a que se refiere el párrafo anterior, deberá ponerse, en su caso, a disposición del contribuyente dentro de un plazo de cuarenta días siguientes a la fecha en la que se presente la solicitud de devolución correspondiente; cuando la entrega se efectúe fuera del plazo mencionado, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán conforme a lo dispuesto en el artículo 22-A de este código. Dichos intereses se calcularán sobre el monto de la devolución actualizado por el periodo comprendido entre el mes en que se puso a disposición del contribuyente la devolución correspondiente y el mes en que se ponga a disposición del contribuyente la devolución de la actualización.

"Cuando las autoridades fiscales procedan a la devolución sin ejercer las facultades de comprobación a que se hace referencia en el párrafo noveno del presente artículo, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente, quedando a salvo las facultades de comprobación de la autoridad. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 21 de este código, sobre las cantidades actualizadas, tanto por las devueltas indebidamente como por las de los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución.

**"La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal. Para estos efectos, la solicitud de devolución que presente el particular, se considera como**

autorización y el mes en que se puso a disposición del contribuyente la devolución.

"El monto de la devolución de la actualización a que se refiere el párrafo anterior, deberá ponerse, en su caso, a disposición del contribuyente dentro de un plazo de cuarenta días siguientes a la fecha en la que se presente la solicitud de devolución correspondiente; cuando la entrega se efectúe fuera del plazo mencionado, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán conforme a lo dispuesto en el artículo 22-A de este código. Dichos intereses se calcularán sobre el monto de la devolución actualizado por el periodo comprendido entre el mes en que se puso a disposición del contribuyente la devolución correspondiente y el mes en que se ponga a disposición del contribuyente la devolución de la actualización.

"Cuando las autoridades fiscales procedan a la devolución sin ejercer las facultades de comprobación a que se hace referencia en el párrafo noveno del presente artículo, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente, quedando a salvo las facultades de comprobación de la autoridad. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 21 de este código, sobre las cantidades actualizadas, tanto por las devueltas indebidamente como por las de los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución.

**"La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal. Para estos efectos, la solicitud de devolución que presente el particular, se considera como**



**gestión de cobro que interrumpe la prescripción, excepto cuando el particular se desista de la solicitud.**

"La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado.

"El Servicio de Administración Tributaria, mediante disposiciones de carácter general, podrá establecer los casos en los que no obstante que se ordene el ejercicio de las facultades de comprobación a que hace referencia el párrafo noveno del presente artículo, regirán los plazos establecidos por el párrafo sexto del mismo, para efectuar la devolución."

**gestión de cobro que interrumpe la prescripción, excepto cuando el particular se desista de la solicitud.**

"La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado.

"El Servicio de Administración Tributaria, mediante disposiciones de carácter general, podrá establecer los casos en los que no obstante que se ordene el ejercicio de las facultades de comprobación a que hace referencia el párrafo noveno del presente artículo, regirán los plazos establecidos por el párrafo sexto del mismo, para efectuar la devolución.  
(Adicionado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"Los requerimientos a que se refiere este artículo se formularán por la autoridad fiscal en documento digital que se notificará al contribuyente a través del buzón tributario, el cual deberá atenderse por los contribuyentes mediante este medio de comunicación."

**"Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación,** los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

"Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes

(Reformado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

**"Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación,** los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

"Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes



en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

"Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

"Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el período transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquél en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada.

"No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este código.

"Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier

en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

"Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

"Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el período transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquél en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada.

"No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este código.

"Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier



concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. La compensación también se podrá aplicar contra créditos fiscales cuyo pago se haya autorizado a plazos; en este último caso, la compensación deberá realizarse sobre el saldo insoluto al momento de efectuarse dicha compensación. Las autoridades fiscales notificarán personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación."

concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. La compensación también se podrá aplicar contra créditos fiscales cuyo pago se haya autorizado a plazos; en este último caso, la compensación deberá realizarse sobre el saldo insoluto al momento de efectuarse dicha compensación. Las autoridades fiscales notificarán personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación."

**"Artículo 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.**

"El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. **El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.**

"Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

(Reformado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

**"Artículo 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.**

"El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos o a través del juicio contencioso administrativo. **El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.**

"Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.



"Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

"La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente."

"Asimismo, se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

"El plazo para que se configure la prescripción, en ningún caso, incluyendo cuando éste se haya interrumpido, podrá exceder de diez años contados a partir de que el crédito fiscal pudo ser legalmente exigido. En dicho plazo no se computarán los periodos en los que se encontraba suspendido por las causas previstas en este artículo.

"La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente."

QUINTO.—**Estudio.** Como ya quedó establecido en el considerando cuarto de la presente resolución, la materia de la contradicción se circunscribe a determinar si se interrumpe o no el término de la prescripción previsto en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, con motivo de un aviso de compensación para aplicar la devolución de un saldo a favor.

Es decir, si el aviso de compensación efectuado por el contribuyente ante la autoridad hacendaria y que ha sido rechazada por ésta, interrumpe o no el plazo de la prescripción.

A fin de resolver la presente contradicción de criterios se estima conveniente analizar, en primer término, la naturaleza jurídica de la figura de la prescripción, así como su evolución en el Código Fiscal de la Federación y sus particularidades en la materia.

La palabra prescripción deriva del término latino "*prescribere*" que significa adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase



por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley (Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera edición, Madrid 1992, página 1660).

La prescripción tiene su origen en el derecho civil y conforme a lo dispuesto por los artículos 1135 y 1136 del Código Civil Federal (anteriormente Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal), se define como el medio de adquirir bienes o liberarse de obligaciones por el simple transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley, haciendo la distinción el segundo de los preceptos señalados, entre la adquisición de bienes en virtud de la posesión llamada *prescripción positiva* y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento que se denomina *prescripción negativa*.

En materia fiscal no aplica esa distinción debido a que la prescripción sólo se prevé en su modalidad negativa o liberatoria, es decir, como un medio para que el deudor se libere de una obligación tributaria mediante el transcurso de cierto plazo determinado en la legislación aplicable, esto es, el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento en el cual se encuentra regulada la prescripción en los artículos 22 y 146.

El primer numeral prevé la extinción de la obligación del Estado por el transcurso del tiempo, de devolver las cantidades pagadas indebidamente por los contribuyentes por cualquier concepto tributario, cuando éstos no ejercen su derecho de solicitar o exigir su devolución antes de que transcurra el término para que se consuma la prescripción, estableciendo que ésta opera en los mismos términos que tratándose de créditos fiscales.

El segundo precepto –artículo 146– instituye el término de cinco años para la prescripción de los créditos fiscales, entendiendo como tales conforme al artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación, todas aquellas percepciones a que tenga derecho el Estado, provenientes de contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), de aprovechamientos o sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así



como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La prescripción fiscal, a diferencia de la caducidad, pertenece al derecho sustantivo, pues se refiere a la extinción de una obligación fiscal por el solo transcurso del tiempo determinado en la ley de la materia. Con independencia de las diferencias existentes entre ambas figuras jurídicas, el artículo 146 del referido código, prevé la posibilidad de que los particulares puedan solicitar la declaratoria de prescripción, vía acción, o bien puedan hacerla valer en el recurso administrativo o medio de defensa legal procedente.

Previo al estudio del precepto en comento a que se refiere la materia de la presente contradicción, se estima pertinente destacar de manera sucinta la evolución que ha tenido la figura jurídica de la prescripción en el ámbito fiscal; para tal fin se citan los antecedentes legislativos siguientes.

El Código Fiscal de 1938, en su artículo 55, disponía que la prescripción de la facultad de las autoridades fiscales para determinar en cantidad líquida las prestaciones tributarias y la prescripción de los créditos mismos, constituía una excepción que podía oponerse como extintiva de la acción fiscal.

Puede verse que en el referido ordenamiento se daba un tratamiento similar a dos figuras jurídicas distintas como son la caducidad y la prescripción, no obstante que esta última, a diferencia de la caducidad, pertenece al derecho sustantivo y se refiere a la extinción de una obligación fiscal por el transcurso del tiempo.

Esta situación fue corregida en el Código Fiscal de 1967 que substituyó al de 1938, como se verá a continuación.

En las notas del anteproyecto del citado Código Fiscal de 1967, se afirma: *"se separa la prescripción como institución de derecho sustantivo, de otra de carácter procesal que es la extinción de las facultades de las autoridades fiscales. La pérdida de facultades no debe confundirse con la prescripción, ya que ésta supone la existencia de un crédito que se extinga y las facultades de la autoridad para actuar no suponen necesariamente la existencia de crédito."*



*La pérdida de facultades por falta de su ejercicio dentro de un plazo corresponde más bien al concepto procesal de caducidad."*

En el dictamen de la Cámara de Diputados (Cámara de Origen), se asentó: "Por lo que hace a las facultades de la autoridad para determinar la existencia de obligaciones fiscales, caso distinto de la prescripción de créditos definidos, se establece (artículo 88) que las mismas se extingan en el término de 5 años no sujeto a interrupción ni suspensión. La norma expresada resulta indispensable para poner término a situaciones o posibles responsabilidades que permanecen indefinidas en el tiempo y que afectan a la seguridad jurídica y económica de los particulares."

Por su parte, en el "dictamen de primera lectura" de la Cámara de Senadores (Revisora), se asentó: "En la iniciativa se unifican los plazos para que se consume la prescripción tanto a favor como en contra del fisco; se crea la caducidad de la facultad de la autoridad administrativa para determinar créditos fiscales."

Con base en lo anterior se estableció en el Código Fiscal de 1967, en su artículo 32, un modo de extinción de los créditos fiscales, o sea el derecho de los particulares para que en el término de cinco años se extingan, por prescripción, sus obligaciones ante el fisco federal y los créditos a favor de éste por impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, en tanto en su artículo 88 se consignaron las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, así como la facultad para verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones, previendo que se extinguirían en el término de cinco años.

Sobre el particular, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la jurisprudencia cuyos rubro y texto a continuación se cita, determinó:

"PRESCRIPCIÓN Y EXTINCIÓN DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES. CÓDIGO FISCAL DE 1938 Y CÓDIGO FISCAL VIGENTE. El artículo 55 del Código Fiscal derogado disponía que la prescripción de la facultad de



las autoridades fiscales para determinar en cantidad líquida las prestaciones tributarias y la prescripción de los créditos mismos, era excepción que podría oponerse como extintiva de la acción fiscal. Como puede observarse, en dicha disposición se contemplaban la prescripción y otra institución, propiamente de carácter procesal, o sea la de extinción de las facultades de las autoridades fiscales, que son instituciones jurídicas distintas, ya que se decía que prescribían tanto las facultades de las autoridades fiscales para determinar en cantidad líquida las prestaciones tributarias, como los créditos mismos. Sin embargo, en el Código Fiscal vigente el legislador dio un tratamiento diferente a la prescripción como medio legal para la extinción de las obligaciones ante el fisco federal y los créditos a favor de éste, y lo que constituye una caducidad, a saber, la extinción de facultades para actuar de las autoridades fiscales. Efectivamente: el artículo 32 del Código Fiscal de la Federación contiene una norma de derecho sustantivo que establece un modo de extinción de los créditos fiscales, al prever el derecho de los particulares para que, por prescripción, en el término de cinco años, se extingan sus obligaciones ante el fisco federal y los créditos a favor de éste por impuestos, derechos, productos o aprovechamientos. Por su parte el artículo 88 del ordenamiento legal sujeto a estudio establece que las facultades de la Secretaría de Hacienda para determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, así como las facultades de verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones, se extinguen en el término de cinco años, no sujeto a interrupción ni suspensión. Este numeral también contempla un medio de extinción, pero referido únicamente a las facultades de las autoridades para actuar, pues ya ejercitadas las facultades legales y determinado el crédito, la extinción de este último se rige por las reglas relativas a la prescripción.<sup>8</sup>

En el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, se siguió la misma idea que inspiró el derogado Código Fiscal de 1967, pues se previó tanto la figura de la caducidad en el artículo 67, como la de la prescrip-

<sup>8</sup> Los datos de identificación de la jurisprudencia referida son los siguientes: Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 72, Tercera Parte, página 52, registro digital: 238469.



ción en los artículos 22 y 146 referidos en párrafos precedentes; situación que prevalece vigente.

Ahora bien, en virtud del tema materia de la contradicción, es menester acudir al contenido del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, el cual a la letra dispone:

"Artículo 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

"El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos o a través del juicio contencioso administrativo. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

"Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

"Asimismo, se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

"El plazo para que se configure la prescripción, en ningún caso, incluyendo cuando este se haya interrumpido, podrá exceder de diez años contados a partir de que el crédito fiscal pudo ser legalmente exigido. En dicho plazo no se computarán los periodos en los que se encontraba suspendido por las causas previstas en este artículo.

"La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente.



(Adicionado, D.O.F. 9 de diciembre de 2019)

"Los plazos establecidos en este artículo no afectarán la implementación de los acuerdos alcanzados como resultado de los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es Parte."

Conforme al precepto transcrito, el término para que se actualice la figura jurídica de la prescripción (cinco años), comienza a correr a partir de la fecha en que el pago del crédito fiscal de que se trate pudo ser legalmente exigido, aspecto sobre el que ya existe jurisprudencia en ese sentido, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la diversa contradicción de tesis 11/1999, la cual dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 15/2000, de rubro: "PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EL PLAZO PARA QUE SE INICIE ES LA FECHA EN QUE EL PAGO DE UN CRÉDITO DETERMINADO PUDO SER LEGALMENTE EXIGIBLE."<sup>9</sup>

Cabe destacar al respecto, que al referirse el numeral en cita al pago del crédito fiscal, ello presupone que previamente fue determinado y debidamente notificado al particular el documento que contenga su determinación en cantidad líquida, pues de no realizar el pago correspondiente o garantizar su monto dentro del plazo de cuarenta y cinco días previsto en el artículo 65 del mismo código tributario federal, esto último en el caso de haber impugnado el crédito fiscal, será legalmente exigible por la autoridad, iniciando así el término de la prescripción.

En el supuesto de que se interponga algún medio de defensa legal en contra de la determinación del crédito, será hasta el momento en que se notifique al contribuyente la resolución recaída al mismo que confirme esa determinación, cuando inicie el término de la prescripción, pues es hasta ese momento que puede estimarse legalmente exigible.

<sup>9</sup> Los datos de identificación de la jurisprudencia referida son los siguientes: Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 159, registro digital: 192358.



En el párrafo segundo del precepto en cita, se establece que el término de la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito, considerándose gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor; de ello deriva que el término para que se configure la prescripción puede interrumpirse por dos motivos, a saber:

**A.** Por la gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor; y,

**B.** Por el reconocimiento expreso o tácito del contribuyente deudor respecto de la existencia del crédito.

El primer supuesto que en términos del referido numeral interrumpe la prescripción, se refiere a la gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor y, el segundo, al reconocimiento expreso o tácito del deudor respecto de la existencia del crédito fiscal. De ambos supuestos se deduce que el hecho fundamental que da lugar a considerar que se interrumpió el término de la prescripción, lo constituye el **conocimiento pleno del deudor sobre la existencia del crédito fiscal cuyo cobro se le exige**; por tanto, respecto de la gestión de cobro, entendida como cualquier actuación de la autoridad notificada al deudor, cobra particular relevancia el acto de notificación a través del cual se entera aquel de la obligación o crédito fiscal que se le reclama o del procedimiento administrativo de ejecución seguido en su contra.

Al respecto, cabe destacar que gramaticalmente el supuesto establecido por el legislador en el precepto aludido, se refiere a la acción y efecto de gestionar y tramitar las diligencias pertinentes para la consecución de un asunto. Desde el punto de vista legal, el propio precepto señala que por gestión de cobro se entiende cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Desde esa óptica, resulta que al gestionar la autoridad fiscal el cobro de un crédito fiscal dentro del procedimiento administrativo de ejecución, el acto



fundamental que da lugar a interrumpir el término de la prescripción, conforme a lo previsto por el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, lo es la notificación por la que se le hace saber al deudor cualquier actuación de la autoridad dictada en dicho procedimiento, es decir, la circunstancia de que el deudor quede enterado de la existencia del crédito fiscal cuyo cobro le es requerido o del procedimiento de ejecución seguido en su contra.

Respecto de la segunda hipótesis, esto es, el reconocimiento expreso o tácito del contribuyente respecto de la existencia del crédito, tal interrupción está condicionada a la circunstancia de que el deudor tenga pleno conocimiento de la existencia del crédito fiscal que le es requerido por la autoridad.

Así, la interrupción del término de la prescripción en ambos supuestos, se funda en el hecho de que el deudor (contribuyente), tenga conocimiento de la determinación del crédito fiscal cuyo cobro le requiere la autoridad. Conviene precisar que la interrupción del término de cinco años previsto para la extinción del crédito fiscal por prescripción, implica que inicie de nueva cuenta el cómputo del término para que se actualice dicha figura, a diferencia de la suspensión que se refiere al supuesto en que habiéndose iniciado el término respectivo, no podrá computarse el lapso que duró suspendido sino hasta que haya desaparecido la causa de la suspensión, caso en el cual se reinicia el término, esto es, sigue computándose el ya iniciado.

Luego, para clarificar lo hasta aquí considerado, resulta indispensable analizar el contenido del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación,<sup>10</sup> que señala:

<sup>10</sup> Texto vigente

"Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación, deben acompañar los documentos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado.



"Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la norma oficial que para estos efectos se publique.

---

Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni aquellos que tengan un fin específico.

(Adicionado, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el período transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquel en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada.

(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este código.

(Reformado, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. La compensación también se podrá aplicar contra créditos fiscales cuyo pago se haya autorizado a plazos; en este último caso, la compensación deberá realizarse sobre el saldo insoluto al momento de efectuarse dicha compensación. Las autoridades fiscales notificarán personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación."



(Adicionado, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el período transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquel en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada.

(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este código.

(Reformado, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. La compensación también se podrá aplicar contra créditos fiscales cuyo pago se haya autorizado a plazos; en este último caso, la compensación deberá realizarse sobre el saldo insoluto al momento de efectuarse dicha compensación. Las autoridades fiscales notificarán personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación."

Como se advierte, el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación determina los presupuestos y el procedimiento que debe seguir el contribuyente



para realizar una compensación, señalando como requisitos para efectuar la compensación los siguientes:

**a.** Que el contribuyente se encuentre obligado a pagar su contribución mediante declaración.

**b.** Que tenga saldo a favor por adeudo propio o por retención de terceros.

**c.** Que las contribuciones compensables deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico.

Por su parte el procedimiento que establece la ley tributaria para compensar el saldo a favor es el siguiente:

**a.** Se deben actualizar las cantidades sujetas a compensación, conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice.

**b.** Presentar el aviso de compensación dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que la compensación se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se publique por la autoridad fiscal.

Si el contribuyente decide efectuar una compensación tiene la obligación de presentar el aviso de compensación dentro de los cinco días siguientes a aquel en que hubiere efectuado la compensación. La omisión en la presentación del aviso de compensación, o bien su presentación extemporánea es considerada por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 81 como una infracción relacionada con la omisión en el pago de contribuciones, y demás declaraciones y avisos.

Esto es, la disposición legal en comento otorga al contribuyente la opción de que mediante declaración, compense las cantidades que tuviere a su favor contra las que esté obligado a pagar por adeudo propio o por retención a ter-



ceros, exigiendo como únicos requisitos inmediatos, efectuar la compensación con cantidades actualizadas conforme lo previsto en el artículo 17-A del mismo código, **y presentar el aviso de compensación dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que se efectuó**, acompañado de la documentación necesaria que se encuentra referida en la norma oficial correspondiente, expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De este precepto legal se infiere que la figura de la compensación en materia fiscal constituye una prerrogativa con que cuenta el contribuyente, que le facilita el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, es decir, es un medio para que éste acredite el pago de las contribuciones a su cargo contra aquellas que tenga a su favor; por tanto, si decide ejercerla, según lo establece la propia norma, debe presentar el correspondiente aviso de compensación.

Esta disposición denota que su eficacia está condicionada a que el particular cumpla con dicha formalidad, pues de esta manera la autoridad fiscal tendrá conocimiento de que el contribuyente optó por compensar contribuciones, con lo cual estará en aptitud de analizar si cumple o no con los requisitos de fondo para extinguir su obligación.

En este sentido, si presentado el aviso correspondiente, la autoridad fiscal lo rechaza, aun cuando se haya exhibido ante la autoridad fiscal la declaración por medio de la cual se compensaron las cantidades que tenía a su favor contra las que estaba obligado a pagar por adeudo propio o por retención a terceros; el efecto o consecuencia es que tal aviso sí constituye una gestión de cobro que interrumpe la prescripción porque a través de tal gestión, el contribuyente gestiona en forma expresa, el cobro de un crédito fiscal a su favor, en tanto que la presentación de tal aviso tiene como propósito exigir a la autoridad hacendaria autorice la compensación de créditos fiscales cuya existencia reconoce.

Ello es así, en virtud de que la interrupción del término de la prescripción tiene como premisa fundamental que, el deudor (en este caso el fisco), tenga pleno conocimiento sobre la existencia del saldo a favor que el contribuyente pretende compensar, cuyo monto se solicita sea aplicado para el pago de una diversa cantidad en crédito, respecto del propio contribuyente, situación que



en el caso se actualiza, al haberse presentado el aviso de compensación ante la autoridad hacendaria, en el cual se precisó la cantidad que el contribuyente tenía a cargo, y su voluntad de pagar con dicho monto uno diverso.

Aunado a ello, por medio de la compensación se realiza el pago de un adeudo, que se reitera, en definitiva constituye una de las formas de extinción de las obligaciones fiscales, como lo es, el pago de un crédito fiscal. De tal manera que el hecho de que la autoridad fiscal rechace el aviso de compensación, no implica que desconozca la existencia del crédito, sino que únicamente implica que no estimó procedente aplicarla en los términos propuestos por la contribuyente.

Con base en las consideraciones precisadas, se estima que el trámite de compensación se debe considerar como una "gestión de cobro" que en términos generales se contiene en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, sin que el resultado de esa solicitud de compensación demerite la gestión de cobro realizada por el particular, ya que, para que se considera como una gestión, lo relevante es la voluntad del particular para que su saldo a favor sirva para cubrir los créditos fiscales a su cargo, así como el conocimiento que de dicha solicitud tenga el deudor, en este caso, el fisco federal.

Lo anterior se aúna al hecho de que si la obligación tributaria nace una vez que concluye el ejercicio fiscal, es en este momento cuando han ocurrido las situaciones jurídicas o de hecho y el particular cuenta con los elementos de tributación que le permitirán definir su situación jurídica.

Como se anticipó, en materia de saldos a favor éstos resultan de la aplicación de la mecánica establecida en la ley de la materia, tal circunstancia es congruente con la hipótesis normativa prevista por el artículo 6o., párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación que establece que "*Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso que ocurran.*"

Ello indica que en la relación jurídico-tributaria las contribuciones se han causado en el momento en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, no obstante, en nuestro sistema tributario el causante no se encuentra obligado



a partir de dicho momento a efectuar su entero, pues para ello el legislador ha previsto un plazo para que los gobernados efectúen el reconocimiento de la contribución causada, siendo este momento el término fijado por los diferentes ordenamientos fiscales para que los contribuyentes efectúen la determinación de las cantidades que les correspondan, ya sean a cargo o a favor.

De esta manera es que esta Segunda Sala estima que las cantidades que deriven de la aplicación de la mecánica establecida por la ley de la materia, sean a cargo o a favor del causante, si bien se causan en el momento en que ocurren las situaciones jurídicas de hecho, surgen y se incorporan en la esfera patrimonial de los causantes en el momento en que ha transcurrido el plazo legal para que éstos efectúen la determinación de las contribuciones a las que se encuentran afectos, pues en caso de que se trate de cantidades a cargo habrá omisión a partir de que feneció el plazo otorgado, mientras que, tratándose de cantidades a favor, el particular se encuentra legitimado a partir de este momento para exigir de las autoridades hacendarias la restitución de los importes que conforme a derecho le corresponden.

Por ello, el parámetro de exigibilidad que requiere el artículo 146 del código tributario federal para que inicie el plazo de prescripción se actualiza cuando las cantidades que generó a su favor el contribuyente no se pueden negar conforme a derecho por la autoridad hacendaria, supuesto que se actualiza una vez que concluyó el plazo para que los causantes hubieren determinado las contribuciones a las que se encuentran obligados, de manera tal que si el contribuyente opta por presentar aviso de compensación y la autoridad lo rechaza; resulta claro que tal actuación del contribuyente a pesar de haber sido rechazada, produjo un efecto legal susceptible de generar la interrupción del plazo de prescripción porque el contribuyente a través de la compensación puede extinguir sus obligaciones tributarias, o bien disminuir la cantidad que debe pagar en virtud de la calidad que adquiere como acreedor y deudor recíproco –al igual que la autoridad fiscal–.

Así, el efecto de la presentación del aviso de compensación, constituye una manifestación expresa del contribuyente sobre la existencia del crédito que no tiene el alcance de nulificar los efectos que se produjeron con su presentación.



De esta manera, si la hipótesis jurídica se realiza, entonces la consecuencia –en virtud de la imputación jurídica–, debe producirse.

Tan cierto es que la compensación implica una gestión de cobro, que mediante esa figura se realiza un pago de un adeudo que, en definitiva, constituye una de las formas de extinción de las obligaciones fiscales, como lo es el pago de un crédito fiscal.

De ahí la importancia de reconocer el trámite de compensación como la gestión de cobro que, en términos generales, se contiene en el artículo 146 transcrito, por lo cual, el resultado de esa solicitud de compensación no demerita la gestión de cobro realizada por el particular, puesto que esa gestión, para considerarla como tal, no depende del resultado final, sino de la voluntad del particular para que su saldo a favor sirva para cubrir los créditos fiscales a su cargo.

No es óbice para esta conclusión, el criterio sustentado por esa Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 150/2013 (10a.), la que se reproduce a continuación:<sup>11</sup>

"PAGO DE LO INDEBIDO O SALDO A FAVOR. LA SOLICITUD DE SU DEVOLUCIÓN CONSTITUYE UNA GESTIÓN DE COBRO QUE NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA QUE PRESCRIBA LA OBLIGACIÓN DE DEVOLVERLO, SI EL CONTRIBUYENTE DESISTE DE SU SOLICITUD O LA AUTORIDAD LO TIENE POR DESISTIDO ANTE SU OMISIÓN ABSOLUTA DE ATENDER UN REQUERIMIENTO. Conforme a los artículos 22, párrafos primero y antepenúltimo, y 146 del Código Fiscal de la Federación, la solicitud de devolución de un pago de lo indebido o de un saldo a favor constituye una gestión de cobro que interrumpe el plazo de 5 años para que prescriba la obligación de la autoridad fiscal de devolver esos conceptos. Ahora bien, tanto el desistimiento presunto o tácito contenido en los párrafos quinto y sexto del citado numeral 22 –que sólo puede darse

<sup>11</sup> Contradicción de tesis 324/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 18 de septiembre de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente y ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.



cuando el contribuyente omite en absoluto aclarar su solicitud de devolución, o bien, atender un requerimiento de información o documentación–, como el expreso previsto en el antepenúltimo párrafo del propio numeral, tienen como resultado que la autoridad fiscal deje de resolver sobre las solicitudes de devolución presentadas por los particulares, a fin de obtener la devolución de un pago de lo indebido o de un saldo a favor, por lo que no sólo cuando el desistimiento es expreso, sino también cuando es presunto o tácito, se produce la consecuencia de que se considere a la solicitud de devolución como una gestión de cobro que no interrumpe el plazo para que opere la prescripción de la obligación de la autoridad fiscal de devolver el numerario correspondiente, en la medida en que en los dos supuestos existe una manifestación, positiva o negativa, de no continuar con el trámite de la devolución, independientemente de la vía en que se llegue a esa convicción. Lo anterior, en el entendido de que el desistimiento tácito o presunto se da únicamente cuando el contribuyente omite en absoluto o ignora los requerimientos que la autoridad fiscal le haya formulado a fin de aclarar, verificar o perfeccionar la solicitud respectiva, pues sólo así se entiende que ha expresado su intención de abandonar la solicitud consciente de las consecuencias que ello acarrea."

Lo anterior, en virtud de que como deriva de su texto, en el asunto que dio origen a la jurisprudencia se analizaron situaciones jurídicas distintas a las que se plantean en el presente caso, a saber, la solicitud de devolución de saldo a favor y el desistimiento por parte de la contribuyente.

De conformidad con lo expuesto, debe regir con el carácter de jurisprudencia, el criterio contenido en la tesis que a continuación se redacta.

**PRESCRIPCIÓN EN MATERIA FISCAL. EL AVISO DE COMPENSACIÓN INTERRUPE SU PLAZO, AUN CUANDO SEA RECHAZADO POR LA AUTORIDAD FISCAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el aviso de compensación realizado por el contribuyente, que ha sido rechazado por la autoridad, constituye o no una gestión de cobro susceptible de interrumpir el plazo de prescripción para solicitar la devolución de saldos a favor, en términos de los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el aviso de compensación que realiza el contribuyente respecto de un saldo a favor constituye una gestión de cobro que interrumpe el plazo de prescripción, aun cuando sea rechazado por la autoridad.

Justificación: De conformidad con el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, el plazo de prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Conforme al diverso 22, párrafo décimo quinto, del propio ordenamiento, la obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal, considerando como gestión de cobro la solicitud de devolución que formule el particular, excepto cuando desista. Finalmente, en términos del artículo 23 del citado código, el contribuyente que pretenda realizar una compensación debe presentar el aviso de compensación ante la autoridad hacendaria competente. De la interpretación de tales disposiciones se desprende que el aviso de compensación que realiza el contribuyente respecto de un saldo a favor, constituye una gestión de cobro que interrumpe el plazo de prescripción, independientemente de su resultado, es decir, si procede o no dicha compensación. Se afirma lo anterior, porque el acto fundamental que da lugar a la interrupción, ya sea mediante una solicitud de devolución, como expresamente lo prevé el código tributario, o bien, mediante el aviso de compensación, es la notificación que se hace al deudor respecto de la existencia de un adeudo fiscal cuyo pago se le requiere o solicita. De ahí que cuando un contribuyente tiene un saldo a favor respecto del que presenta un aviso de compensación, es evidente que dicha acción constituye una gestión de cobro tendente a hacer efectivo el saldo a favor, a fin de extinguir la diversa obligación de pago que tiene con el propio fisco. Sin que trascienda lo que a la postre resuelva la autoridad hacendaria respecto del referido aviso, porque tal circunstancia no cambia su naturaleza jurídica de gestión de cobro o de notificación de existencia de un adeudo tributario.

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 jurisdiccionales 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 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, Luis María Aguilar Morales, 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.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PRESCRIPCIÓN EN MATERIA FISCAL. EL AVISO DE COMPENSACIÓN INTERRUPE SU PLAZO, AUN CUANDO SEA RECHAZADO POR LA AUTORIDAD FISCAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el aviso de compensación realizado por el contribuyente, que ha sido rechazado por la autoridad, constituye o no una gestión de cobro sus-



ceptible de interrumpir el plazo de prescripción para solicitar la devolución de saldos a favor, en términos de los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el aviso de compensación que realiza el contribuyente respecto de un saldo a favor constituye una gestión de cobro que interrumpe el plazo de prescripción, aun cuando sea rechazado por la autoridad.

**Justificación:** De conformidad con el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, el plazo de prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Conforme al diverso 22, párrafo décimo quinto, del propio ordenamiento, la obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal, considerando como gestión de cobro la solicitud de devolución que formule el particular, excepto cuando desista. Finalmente, en términos del artículo 23 del citado código, el contribuyente que pretenda realizar una compensación debe presentar el aviso ante la autoridad hacendaria competente. De la interpretación de tales disposiciones se desprende que el aviso de compensación que realiza el contribuyente respecto de un saldo a favor constituye una gestión de cobro que interrumpe el plazo de prescripción, independientemente de su resultado, es decir, si procede o no dicha compensación. Se afirma lo anterior, porque el acto fundamental que da lugar a la interrupción, ya sea mediante una solicitud de devolución, como expresamente lo prevé el código tributario, o bien, mediante el aviso de compensación, es la notificación que se hace al deudor respecto de la existencia de un adeudo fiscal cuyo pago se le requiere o solicita. De ahí que cuando un contribuyente tiene un saldo a favor respecto del que presenta un aviso de compensación, es evidente que dicha acción constituye una gestión de cobro tendente a hacer efectivo el saldo a favor, a fin de extinguir la diversa obligación de pago que tiene con el propio fisco. Sin que trascienda lo que a la postre resuelva la autoridad hacendaria respecto del referido aviso, porque tal circunstancia no cambia



su naturaleza jurídica de gestión de cobro o de notificación de existencia de un adeudo tributario.

## 2a./J. 28/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 5/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y Primero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 11 de marzo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver la revisión fiscal 34/2018, la cual dio origen a la tesis aislada número VIII.3o.P.A.5 A (10a.), de título y subtítulo: "SOLICITUD DE COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR POR CONCEPTO DE CONTRIBUCIONES. CONSTITUYE UNA GESTIÓN DE COBRO QUE INTERRUMPE EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN PARA DEVOLVERLOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo III, septiembre de 2019, página 2256, con número de registro digital: 2020568; y,

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la revisión fiscal 48/2016, la cual dio origen a la tesis aislada número IV.1o.A.67 A (10a.), de título y subtítulo: "DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL AVISO DE COMPENSACIÓN NO REPRESENTA UNA GESTIÓN DE COBRO, NI INTERRUMPE EL TÉRMINO DE LA PRESCRIPCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1730, con número de registro digital: 2014166.

Tesis de jurisprudencia 28/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TAL PRINCIPIO EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 480/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO TERCERO, AMBOS DEL PRIMER CIRCUITO, Y PRIMERO DEL SEGUNDO CIRCUITO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 4 DE MARZO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año, vigente a partir del veintidós siguiente, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis en materia administrativa, en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** El oficio de denuncia proviene de parte legítima, ya que lo signó el Magistrado del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió la sentencia en uno de los asuntos que participan de la contradicción, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial



de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que establece que podrán denunciar la contradicción de tesis sustentada 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, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para determinar si existe la oposición que se denuncia, es preciso conocer los criterios emitidos por los órganos colegiados en cuestión que, en lo que interesa, determinaron:

### **Revisión fiscal 227/2018**

#### **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**

El director general de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación emitió resolución, mediante la cual, determinó, en contra de José Luis Durán Reveles, la responsabilidad resarcitoria directa por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda nacional).

El servidor público demandó la nulidad de esa resolución.

La Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, al considerar que la autoridad administrativa sancionadora contravino el principio de presunción de inocencia, porque del material probatorio no acreditó la conducta que imputó al actor.

El director general de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpuso recurso de revisión fiscal.



El Tribunal Colegiado de Circuito declaró infundado el recurso de revisión fiscal, con sustento en las siguientes consideraciones:

A) Precizó los aspectos generales del principio de presunción de inocencia, a efecto de dilucidar, respecto a las aseveraciones que hace la recurrente, en el sentido de que el actor no aportó pruebas en el procedimiento administrativo, ni en el juicio de nulidad, con las cuales desvirtuara la conducta irregular que se atribuyó al servidor público.

B) Indicó que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que la presunción de inocencia la conserva el inculpado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva, con base en el material que obre en autos.

C) Destacó que dicho principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no partícipe" en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones, mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.

D) Puntualizó que el derecho fundamental a la presunción de inocencia exige que cualquier persona imputada por la comisión de una conducta tipificada como delito sea tratada como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie, pues puede ser el caso de que ciertas actuaciones de los órganos del Estado –sin limitarlos a quienes intervienen en la función jurisdiccional– incidan negativamente en dicho tratamiento.

E) Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben utilizar un método al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas



las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contradicciones que den lugar a una duda razonable sobre la que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora.

F) Determinó que fue correcto lo resuelto por la Sala, en el sentido de que la autoridad administrativa sancionadora contravino el principio de presunción de inocencia, porque del material probatorio no acreditó la conducta infractora que imputó al actor.

### **Revisión fiscal 170/2018-3525**

#### **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Una asociación civil demandó la nulidad de la resolución, mediante la cual, el director general de responsabilidades determinó una responsabilidad resarcitoria a cargo de la empresa actora por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda nacional), por concepto de indemnización a un supuesto daño patrimonial causado a la hacienda pública.

La Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Contra esa decisión, el director general de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpuso recurso de revisión.

El Tribunal Colegiado de Circuito declaró fundado el recurso de revisión fiscal, al considerar lo siguiente:

A) Que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, al contemplar la fracción I del artículo 54 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, una responsabilidad de naturaleza distinta a la penal, la violación a los artículos 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal, no se actualiza en el caso, en atención a que dichos preceptos se refieren a los derechos que los



inculpados del delito cuentan en los procesos penales que se les sigan, las cuales no resultan aplicables a los procedimientos de responsabilidad resarcitoria, al no tener el carácter de naturaleza penal.

B) Que para que los órganos de fiscalización puedan determinar daños y perjuicios a la hacienda pública de los sujetos de fiscalización, deben existir medios de prueba idóneos que permitan presumir el manejo, aplicación o custodia irregulares de recursos públicos; asimismo, que en los pliegos de observaciones que deriven de la revisión de la cuenta pública se podrá determinar la presunta responsabilidad de los infractores y se fijará el monto de los daños y perjuicios que deberán ser cubiertos.

C) La Segunda Sala del Máximo Tribunal del País resolvió que no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador, como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

D) Concluyó que era incorrecta la determinación de la Sala responsable, al sostener que, en el caso, opera en favor de la actora el principio de presunción de inocencia y que, por ello, la autoridad demandada debía demostrar todos los elementos de la infracción que se atribuyó al particular, pues como se vio, dicho principio no es aplicable a los procedimientos de responsabilidad resarcitoria y, por ende, la Sala responsable debe resolver la litis sometida a su jurisdicción conforme a las pretensiones de las partes, valorando en su integridad las pruebas aportadas al juicio para determinar si la actora logró desvirtuar o no la existencia del daño o perjuicio que se le atribuyó en la resolución impugnada.

### **Amparo directo 627/2016**

#### **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

A) Rocío Moreno Dávila demandó la nulidad de la resolución, mediante la cual, se le imputó la conducta irregular en su desempeño como directora general



de Obras Públicas del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, el cual se hizo consistir en que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de dos mil nueve no fueron destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, con lo que se infringió lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

B) La Segunda Sala Regional Norte-Este del Estado de México, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, declaró la validez de la resolución, al considerar que si fue la actora quien afirmó que existía legislación y criterios normados en relación con la determinación de rezago social y pobreza extrema que desmentían la inspección física que sirvió de sustento al procedimiento resarcitorio impugnado.

C) En consecuencia, correspondía a la actora la carga de demostrarlo, pues con tal apreciación estaba proponiendo un fundamento de su defensa y no a la Sala administrativa responsable como erróneamente lo aduce, pues ésta no es la que le fincó la responsabilidad que controvierte, sino la autoridad demandada, y ésta ya la había dado a conocer en la resolución originalmente impugnada, las razones y fundamentos de su responsabilidad, así como las pruebas de cargo que obraban en su contra, por lo que era en el juicio de nulidad que la inconforme debió demostrar que ello era erróneo.

D) El Tribunal Colegiado consideró que de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte que contienen un sistema en materia de ofrecimiento y admisión de pruebas, ya que establecen que son admisibles en el juicio contencioso administrativo toda clase de medios de convicción, con excepción de la confesión de las autoridades y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, caso este último en el que sí serán admisibles. Además, en la ley se prevé la obligación para el actor de adjuntar a su demanda, entre otros, el documento en el que conste el acto impugnado y las pruebas documentales que ofrezca, así como la obligación de la Sala Fiscal de requerir al demandante para que exhiba las pruebas documentales ofrecidas en el caso



de que no lo hubiera hecho con su escrito de demanda, con el apercibimiento que al respecto señala la ley.

E) También se precisa la obligación del órgano jurisdiccional para requerir a la autoridad demandada para que remita los documentos ofrecidos como prueba por el actor, en el caso de que éste no hubiera podido obtenerlas y así lo demuestre exhibiendo en el juicio copia de la solicitud que hubiere hecho al respecto, presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Así pues, es dable afirmar que las partes en el juicio de nulidad mantienen cargas probatorias, en el sentido de que es a la parte actora a la que le corresponde probar los hechos constitutivos de su acción y a la demandada sus excepciones. Esto es, la parte interesada en demostrar un punto de hecho debe aportar la prueba conducente y gestionar la preparación y desahogo de tal medio de convicción, pues en ella recae tal carga procesal.

F) La carga de la prueba, se desprende que es a la parte actora a quien le corresponde demostrar su dicho, para lo cual debe adjuntar al escrito de demanda las pruebas correspondientes, o bien, en caso de que no obren en su poder, o no hubiera podido obtenerlas, tiene la oportunidad de señalar el archivo o lugar en el que se encuentran para que se mande expedir copia de ellos o se requiera su emisión, siempre que sea legalmente posible, incluso, si es de aquellas que puede obtener, será suficiente que presente el escrito con el cual haya realizado la petición.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los tribunales involucrados, a excepción de uno de ellos, se ocuparon esencialmente 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)

Para demostrar tal afirmación debe precisarse que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró infundado el recurso de revisión fiscal 227/2018, en contra de la sentencia en la cual, la Sala responsable declaró la nulidad de la resolución por la cual determinó en contra de un servidor público la responsabilidad resarcitoria directa, al considerar que la autoridad administrativa sancionadora contravino el principio de presunción de inocencia, porque del material probatorio aportado no se acreditó la conducta que se imputó al actor.

En la revisión fiscal resuelta por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (*fundado*) se reclamó la resolución en la que determinó una responsabilidad resarcitoria a cargo de la asociación civil actora por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda nacional), por concepto de indemnización a un supuesto daño patrimonial causado a la hacienda pública, al considerar que era incorrecta la determinación de la Sala responsable, al sostener que, en el caso, no opera en favor de la actora el prin-



cipio de presunción de inocencia y que, por ello, la autoridad demandada debía demostrar todos los elementos de la infracción que se atribuyó al particular.

Es evidente que tales órganos jurisdiccionales sostienen posturas opuestas sobre la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, en cuanto a la carga de la prueba entre las partes.

Finalmente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 627/2016, en el cual negó el amparo promovido en contra de la sentencia emitida por la Sala responsable, al declarar la validez de la resolución mediante la cual se le imputó la conducta irregular en su desempeño como directora general de Obras Públicas del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, el cual se hizo consistir en que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de dos mil nueve, si bien no emitió consideración alguna de forma expresa respecto de la aplicabilidad o no del principio de presunción de inocencia, se pronunció en el sentido de que le corresponde al actor la carga de la prueba en un procedimiento administrativo resarcitorio, por lo que implícitamente estableció su criterio sobre tal principio.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 93/2006,<sup>1</sup> sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."

De lo anteriormente relacionado se advierte que los tres Tribunales Colegiados contendientes, aun cuando cada una de las soluciones toque diferentes aspectos accesorios o secundarios, se pronunciaron sobre la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en su vertiente de la carga de la prueba en un procedimiento administrativo resarcitorio.

<sup>1</sup> Registro digital: 169334. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, tesis P./J. 93/2006, página 5.



Así las cosas, la materia de la contradicción de tesis consiste en determinar si el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de carga de la prueba, es aplicable o no en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias.

Es oportuno invocar la tesis P. XLVII/2009,<sup>2</sup> del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Descritos los criterios en contradicción y sentada la existencia de la misma, procede dilucidar el punto contradictorio suscitado.

El problema esencial de contradicción radica, como ya quedó precisado, en establecer si el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de pruebas, puede aplicarse al procedimiento de responsabilidades resarcitorias.

Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, conforme a lo que a continuación se expone:

Para mejor desarrollo del tema conviene referirse a lo que se entiende por responsabilidad resarcitoria.

El Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 52/2003, consideró que los entes encargados de fiscalizar los recursos públicos cuentan con la atribución de determinar las responsabilidades que correspondan conforme a la ley, cuando del examen que se realice de la cuenta pública aparecieren discrepancias entre los ingresos y egresos en relación con los conceptos y partidas respectivas, o bien, no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados; asimismo, están facultados para determinar los daños y perjuicios en contra de la hacienda pública, y para fincar

<sup>2</sup> Registro digital: 166996. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67.



directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan, así como para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, además de presentar las denuncias y querellas penales, teniendo en éstas la intervención que le señale la ley.

En consecuencia, el Tribunal Pleno determinó que ese tipo de procedimientos están acotados a establecer la responsabilidad resarcitoria de quien produzca daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales, y no a una responsabilidad de carácter penal, a través del cual, el propio órgano establece la presunción de responsabilidades, señala a los presuntos responsables, determina el monto de los daños y perjuicios correspondientes, finca directamente a los responsables el importe para resarcir el daño, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

Tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 95/2005, cuyos rubro, texto y datos de localización son:

"Novena Época

"Registro digital: 177558

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXII, agosto de 2005

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 95/2005

"Página: 1437

"ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NAYARIT. EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 19, PÁRRAFO PRIMERO, 21, PÁRRAFO PRIMERO, Y 102, APARTADO A, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE PREVE UNA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA Y NO PENAL.—El artículo 54, fracción I, de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, al prever que éste puede determinar la presunción de responsabilidades, los presuntos responsables, el monto de los daños y perjuicios, el importe para resarcir el daño, y las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, no transgrede



los artículos 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la citada fracción se refiere a la responsabilidad resarcitoria a cargo de los servidores públicos que generen daños y perjuicios a la hacienda pública de los entes fiscalizados, y no a la responsabilidad penal. En efecto, dichos preceptos constitucionales establecen una serie de garantías de las que gozará el inculpado por la presumible comisión de un delito, consistentes en que las detenciones ante autoridad judicial no podrán exceder de setenta y dos horas a partir de que el indiciado es puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresen, entre otras cuestiones, los elementos que permitan establecer la existencia del cuerpo del delito y su probable responsabilidad; que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, correspondiéndole solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, y participar en los juicios que se les sigan; garantías que no resultan aplicables a la mencionada responsabilidad resarcitoria."

En este sentido, esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 507/2015, se pronunció respecto del sistema de responsabilidades de los servidores públicos. En lo conducente se determinó que el criterio más adecuado para determinar la naturaleza de cada una de estas categorías de responsabilidad del servidor público, es el que parte de la pretensión que tiene el Estado al momento de fincarla y puede ser únicamente de dos tipos: punitiva o reipersecutoria.

Asimismo, literalmente se sostuvo en dicha ejecutoria:

"... Las principales diferencias jurídicas entre la responsabilidad derivada de una pretensión punitiva y la derivada de una responsable reipersecutoria, son las siguientes:

"• Las sanciones por una conducta infractora (pretensión punitiva), pueden acumularse. Esto es, una conducta puede castigarse mediante una sanción administrativa (como una multa), y eso no impide que se ejerza la acción penal para que en su caso se le imponga una pena por el delito que se actualiza con esa misma conducta (como por ejemplo, la pena de prisión o, incluso, otra



multa). No podría hablarse aquí de violación al principio de *non bis in idem*, porque se trata de sanciones que pertenecen a distintos ámbitos jurídicos y persiguen distintas finalidades, pero comparten un rasgo esencial: la pretensión del Estado de castigar esa conducta. En cambio, si ya se impuso al servidor público el deber de pagar la indemnización por un daño causado al Estado, esa pretensión debe considerarse agotada y no debe proceder por ninguna otra vía. Un solo pago de esa indemnización deja satisfecha la pretensión del Estado, porque como se señaló, con esta pretensión únicamente se busca dejar al Estado libre de daños.

"• La pretensión punitiva debe dirigirse exclusivamente a la persona del servidor público, porque es éste el único que merece y debe recibir el castigo por la infracción que hubiere cometido. Por lo tanto, la sanción no debe trascender a ninguna otra persona, porque ninguna otra persona debe ser castigada por una infracción que no cometió, independientemente de la relación que la una con el infractor. En cambio, la pretensión reipersecutoria no persigue a la persona del servidor público, sino a su patrimonio. Existe aquí también una relación causal entre el reproche del Estado por cierta conducta, y el daño causado, pero una vez demostrada esa relación causal, la pretensión del Estado debe dirigirse al patrimonio del responsable, pues las personas únicamente deben responder con su patrimonio, y no con su persona, por deudas de dinero, en términos del último párrafo del artículo 17 constitucional.

"• Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala advierte que la responsabilidad administrativa sancionatoria (como consecuencia de la pretensión punitiva del Estado) puede derivar tanto de leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (artículo 109, fracción III y 113); como del propio procedimiento de revisión de la cuenta pública por la entidad de fiscalización superior de la Federación, que también se encuentra facultada para imponer sanciones pecuniarias (por ejemplo, a través de multas).

"Sin embargo, un procedimiento llevado a cabo por la entidad de fiscalización superior de la Federación de Responsabilidad Resarcitoria, tiene como principal objeto fincar una indemnización cuantificable en términos de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la imposición de esta indemnización es el resultado de una pretensión meramente reipersecutoria del Estado. ..."



Por lo que se refiere al derecho sancionador, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que, tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza.

Dicho criterio se plasmó en la jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro, texto y datos de localización siguientes:

"Novena Época

"Registro digital: 174488

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXIV, agosto de 2006

"Materias: constitucional y administrativa

"Tesis: P./J. 99/2006

"Página: 1565

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.—De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la



interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."

Específicamente, en relación con el principio de presunción de inocencia, el Tribunal Pleno del Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 200/2013, determinó que: "uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de todo ciudadano, aplicable y reconocible a las personas que pudiesen estar sometidas a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder sancionador del Estado, a través de autoridad competente"; sin embargo, se aclaró que la presunción de inocencia aplica, modularmente, al procedimiento administrativo sancionador.

De dicho criterio derivó la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro digital: 2006590

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 7, Tomo I, junio de 2014

"Materias: constitucional y administrativa

"Tesis: P. /J. 43/2014 (10a.)

"Página: 41



"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos –porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia–, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones, según el caso– debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso."

De los criterios mencionados se obtiene que el Tribunal Pleno como de esta Sala que han determinado la naturaleza del procedimiento de responsabilidad resarcitoria es diferente a los procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria, en tanto que persiguen diferentes objetivos, pues en el primero se pretende determinar el monto de los daños y perjuicios correspondientes, para resarcir el daño, así como las indemnizaciones y sanciones pecu-



niarias respectivas; mientras que en el segundo es castigar al servidor público por la comisión de una infracción a las normas que deben regir su actuación.

Consecuentemente, el principio de presunción de inocencia es inaplicable en el procedimiento resarcitorio, en virtud de que los principios que rigen el derecho penal, con las modulaciones respectivas, sólo podrían aplicarse en el derecho administrativo disciplinario, en lo que resulte pertinente, para fundar y motivar la sanción impuesta en ellos; sin embargo, en el procedimiento resarcitorio, cuando se advierta la responsabilidad del servidor público, la consecuencia radicará únicamente en reparar el daño patrimonial.

Dada la conclusión anterior que no es aplicable el principio de presunción de inocencia en un procedimiento de responsabilidades resarcitorias, corresponde a la parte actora probar los fundamentos y hechos de su pretensión.

Por tanto, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TAL PRINCIPIO EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.**

Hechos: No obstante los diferentes aspectos accesorios o secundarios, los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en su vertiente de carga de la prueba en un procedimiento administrativo resarcitorio.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de carga de la prueba, es inaplicable en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias.

Justificación: En virtud de que los principios que rigen el derecho penal, con las modulaciones respectivas, sólo podrían aplicarse en el derecho administrativo disciplinario, en lo que resulte pertinente, para fundar y motivar la sanción



impuesta en ellos, sin embargo, en el procedimiento resarcitorio, cuando se advierta la responsabilidad del servidor público, la consecuencia radicará únicamente en reparar el daño patrimonial, por lo que corresponde a la parte actora probar los fundamentos y hechos de su pretensión. Tanto el Tribunal Pleno como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que la naturaleza del procedimiento de responsabilidad resarcitoria es diferente al procedimiento de responsabilidad administrativa sancionatoria, en tanto que persiguen diferentes objetivos, pues en el primero se pretende determinar el monto de los daños y perjuicios correspondientes para resarcir el daño, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas; mientras que en el segundo se busca castigar al servidor público por la comisión de una infracción a las normas que deben regir su actuación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el Décimo Segundo y Décimo Tercero, ambos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Publíquese la tesis jurisprudencial que se sustenta en la resolución.

**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 mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín



Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas emiten su voto en contra.

**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. 43/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TAL PRINCIPIO EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.**

Hechos: No obstante los diferentes aspectos accesorios o secundarios, los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en su vertiente de carga de la prueba en un procedimiento administrativo resarcitorio.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de carga de la prueba, es inaplicable en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias.

Justificación: En virtud de que los principios que rigen el derecho penal, con las modulaciones respectivas, sólo podrían aplicarse en el derecho administrativo disciplinario, en lo que resulte pertinente, para fundar y motivar la sanción impuesta en ellos, sin embargo, en el procedimiento



resarcitorio, cuando se advierta la responsabilidad del servidor público, la consecuencia radicará únicamente en reparar el daño patrimonial, por lo que corresponde a la parte actora probar los fundamentos y hechos de su pretensión. Tanto el Tribunal Pleno como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que la naturaleza del procedimiento de responsabilidad resarcitoria es diferente al procedimiento de responsabilidad administrativa sancionatoria, en tanto que persiguen diferentes objetivos, pues en el primero se pretende determinar el monto de los daños y perjuicios correspondientes para resarcir el daño, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas; mientras que en el segundo se busca castigar al servidor público por la comisión de una infracción a las normas que deben regir su actuación.

## 2a./J. 45/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 480/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo y Décimo Tercero, ambos del Primer Circuito, y Primero del Segundo Circuito, todos en Materia Administrativa. 4 de marzo de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe de Jesús Hernández Velázquez.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 227/2018, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 627/2016, y el diverso sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 170/2018.

Tesis de jurisprudencia 45/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**PROCEDIMIENTO LABORAL. SU TRAMITACIÓN EN LA VÍA INCORRECTA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS NORMAS DEL PROCEDIMIENTO, CON TRASCENDENCIA AL RESULTADO DEL FALLO, QUE PARA SER ESTUDIADA, DEBE SER PLANTEADA EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 471/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL DÉCIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN COATZACOALCOS, VERACRUZ, SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y PRIMERO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 11 DE MARZO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. 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 conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo establecido en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; así como el 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, por cuanto hace a la contradicción que se denuncia respecto de ejecutorias emitidas por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, a saber, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.



Sin embargo, por lo que respecta a la denuncia que se formuló respecto de los criterios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito al fallar el amparo directo **783/2018** y lo decidido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región en el expediente **482/2016** (expediente auxiliar **617/2016** en apoyo al Tribunal Colegiado del Décimo Circuito); esta Sala se declara legalmente incompetente para conocer de la denuncia formulada.

Se afirma lo anterior toda vez que el órgano competente para conocer de las contradicciones de tesis suscitadas entre los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, lo es el Pleno de Circuito respectivo, que en el caso es el Pleno del Décimo Circuito; lo anterior con fundamento en el artículo 226 de la Ley de Amparo; 10, fracción VIII y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno; y 3 del Acuerdo General Número 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por **Wilber Alcaraz Domínguez**, autorizado del quejoso en el amparo directo **783/2018**, quien está facultado para ello, en términos de los artículos 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior por similitud, la tesis 2a. XXIX/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL APODERADO JURÍDICO DEL TRABAJADOR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 692 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "El apoderado jurídico de quien fue parte en un juicio de garantías está legitimado para denunciar la posible oposición de criterios derivada del asunto en que intervino, no obstante que su legitimación sólo esté reconocida en el proceso seguido ante la autoridad del trabajo en donde se le confirió poder en términos del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, y ante el Tribunal Colegiado respectivo, en términos del artículo 13 de la Ley de Amparo. Lo anterior es así, porque aunque dicha representación se limita a su intervención en dichos procedimientos y la denuncia referida no constituye un acto procesal del amparo, ni una instancia posterior a éste, el artículo 197-A de la última ley citada otorga a cualquiera de las partes que intervinieron en los juicios donde las tesis respectivas fueron sustentadas, la facultad de denunciar la contradicción, constituyéndose en un derecho



Por otra parte los Tribunales Colegiados contendientes informaron que las sentencias quedaron firmes al no existir recurso alguno promovido o en trámite en su contra.

**TERCERO.—Antecedentes y criterios contendientes.** En el presente apartado se analizarán las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a la posible contradicción de criterios.

### **I. Criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 783/2018.**

**"Octavo. ... Previamente se destacan algunos antecedentes de donde deriva el acto reclamado, los cuales se contienen en el expediente 1712/2015, del índice de la Junta Especial Número 38 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en esta ciudad.**

#### **"I. Antecedentes del caso.**

**Ismael Flores Rueda mediante escrito presentado el veintisiete de agosto de dos mil diecisiete, demandó de Pemex Exploración y Producción, las prestaciones siguientes:**

**"...**

**"c) El reconocimiento de que el actor laboró en lugares insalubres y altamente peligrosos a virtud de estar expuesto al ruido que excedía de los límites de decibeles permitidos por la norma oficial mexicana; a la inhalación de productos tóxicos y expuesto a sobre esfuerzos físicos, los cuales le**

---

en favor de quienes intervinieron en los juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros; así, al haber tenido la calidad de parte para actuar en el juicio de garantías como apoderado del trabajador quien fue quejoso en el amparo participante en una posible contradicción de tesis, esa representación debe estimarse suficiente para realizar la denuncia correspondiente, al provenir de una de las partes." (Tesis 2a. XXIX/2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, número de registro digital: 167546, página 727)



produjeron enfermedades profesionales como síndrome del *burnout*, trastorno de ansiedad, trastorno del sueño, neurosis laboral, cortipatía bilateral secundario a trauma acústico que le produjo una hipoacusia bilateral, así como, síndrome vertiginoso laberíntico postraumático, disminución visual, bronquitis crónica tipo industrial, disminución en el funcionamiento de la columna vertebral y neuropatía ciática bilateral, gonartrosis bilateral y trastorno del túnel del carpo.

"d) La evaluación y calificación del grado de incapacidad del riesgo de trabajo mencionado.

"e) El reconocimiento de las enfermedades profesionales en términos de lo establecido en las cláusulas 62, 63, 64 y 113 del pacto colectivo de trabajo.

"...

"g) El pago de la indemnización que legal y contractualmente le corresponda, derivada del grado de incapacidad total permanente que le resulte en términos del artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo y las cláusulas 128 y 129 del contrato colectivo de trabajo.

"...

"Luego fue radicada la demanda –veintiocho de agosto de dos mil quince–, tramitada conforme al procedimiento especial que prevén los artículos 892 al 899 de la Ley Federal del Trabajo vigente a partir del uno de diciembre de dos mil doce ...

"...

"Seguido el procedimiento en todas sus etapas, la Junta responsable, el diecisiete de enero de dos mil dieciocho dictó el laudo, cuyos puntos resolutivos son los siguientes:

"...



"Primero.—El actor C. **Ismael Flores Rueda** acreditó en parte la procedencia de sus acciones. La demandada **Pemex Exploración y Producción** justificó en parte sus defensas y excepciones.

"Segundo.—Se condena a **Pemex Exploración y Producción** al reconocimiento de que el actor C. **Ismael Flores Rueda** padece enfermedades de trabajo y a las que se condena a la demandada **Pemex Exploración y Producción** a su reconocimiento (sic) las consistentes en: **Cortipatía bilateral secundario a trauma acústico, osteoartrosis y síndrome doloroso postraumático de columna vertebral y gonartrosis bilateral**, que de acuerdo al título noveno 'riesgos de trabajo' de la Ley Federal del Trabajo, se invocan para evaluar los riesgos los artículos 475, 476, 477, 479, 481 y del artículo 513 en sus fracciones 142, 144 y 156; así como el artículo cuarto transitorio de la reformada legislación, en tanto que a la fecha de la emisión del presente laudo no se había expedido y publicado de manera oficial la nueva tabla de enfermedades de trabajo; por lo que debe seguir rigiendo la ley anterior que en su artículo 514 en sus siguientes fracciones: valúa la cortipatía bilateral secundario a trauma acústico de acuerdo a la fracción 351 con un 30 % de incapacidad permanente; por cuanto hace al osteoartrosis y síndrome doloroso postraumático de columna vertebral de acuerdo a la fracción 400, con un 30% de incapacidad permanente; y, finalmente por cuanto hace a la gonartrosis bilateral, se valúa de acuerdo a la fracción 175 del artículo 514 en un 20% de incapacidad permanente. Por lo que la suma aritmética es de un 80% de incapacidad permanente total. En consecuencia es procedente condenar a la demandada **Pemex Exploración y Producción** a cubrir al actor **Ismael Flores Rueda** la indemnización por riesgo de trabajo en términos de la Cláusula 128 del Contrato Colectivo de Trabajo, que se traduce en 1336 días (que se obtienen de multiplicar 1670 días por 80%) y a su vez multiplicados por salario diario ordinario devengado por el actor en la cantidad de \$\*\*\*\*\*, hace un total de \$\*\*\*\*\*(\* \*\*\*\*\* M.N.) salvo error u omisión de carácter aritmético."

En contra del laudo anterior, **Pemex exploración y producción** promovió demanda de amparo directo, de la que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito en el expediente **783/2018**, el que al emitir la ejecutoria correspondiente señaló:



"... A continuación se analizarán los motivos de inconformidad relacionados con aspectos desvinculados con la acción principal, esto es, lo relativo al reclamo de diversas prestaciones ajenas con la acción de riesgo de trabajo, tales como aportaciones del Sistema de Ahorro para el Retiro, pago de horas extras, labores insalubres, diferencias de jornada laboral y reconocimiento de antigüedad.

"...

#### "I. Síntesis de los motivos de inconformidad ...

"2) La potestad responsable tramitó el juicio con base en el procedimiento especial y no con el ordinario, pese a que algunas prestaciones reclamadas son de índole de seguridad social.

"3) No se dio oportunidad a la demandada de formular contrarréplica. Además, que no se le permitió una adecuada defensa, pues en el procedimiento especial la primera audiencia es de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución; mientras que en el procedimiento ordinario la audiencia es de conciliación demanda y excepciones.

"4) En los hechos de la demanda el operario dijo laborar en la plataforma marina en Ciudad del Carmen, Campeche; lo que resultaba necesario tener el tiempo suficiente para poder aportar las pruebas documentales relacionadas con el actor; de ahí, que el hecho de que la Junta haya decidido tramitar el juicio en un procedimiento especial y no en el ordinario, razones por las cuales considera debe reponerse el procedimiento.

"...

#### "II. Resolución de este tribunal.

"Son inoperantes los motivos de desacuerdo (2, 3, 4 y 10) relacionados con la forma de tramitación del procedimiento; la no oportunidad de formular contrarréplica; desechamiento de la prueba confesional e inspección y la falta de observancia de la autoridad responsable en cuanto al indebido desahogo del proceso.



**"Ello, toda vez que la parte quejosa no precisa la forma en que las supuestas violaciones procesales trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, lo que era menester precisar en sus conceptos de violación, a fin de que este tribunal estuviera en posibilidad de abordarlo, tal como lo exige el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente, que a saber dispone:**

**"Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo."**

**"De la anterior transcripción se desprende que para el planteamiento de violaciones procesales, se deben colmar los siguientes requisitos:**

**"a) En la demanda de amparo principal y, en su caso, en la adhesiva, los promoventes del amparo deben impugnar todas las violaciones procesales que estimen se cometieron en su perjuicio.**

**"b) Las violaciones procesales que no se reclamen se tendrán por consentidas; y,**

**"c) Debe precisarse la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.**

**"En esa medida, se obliga a la parte quejosa a que, cuando haga valer violaciones procesales, explique la forma en que éstas le afectaron, por repercutir en el fallo.**

**"Esta condición es sin duda, exigible en los supuestos en que es improcedente suplir la queja deficiente; es decir, para los casos en que el tribunal de amparo debe limitarse a estudiar los argumentos del quejoso, o del quejoso en amparo adhesivo, a la luz del principio de estricto derecho, de tal manera que en aplicación de este principio, dado su rigorismo, no podrá analizarse una violación procesal, si su planteamiento carece de la explicación sobre su trascendencia al resultado del fallo.**



"En el presente caso, la empresa inconforme se limita a argumentar que la Junta responsable incurrió en una violación procesal porque tramitó el procedimiento laboral como especial; no dio oportunidad de formular contrarréplica; empero, dichas manifestaciones no están dirigidas –atento a la causa de pedir– a evidenciar la forma en que dicha violación procesal trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, pues debió exponer de qué forma tales actuaciones trascendieron al resultado del fallo .

"Por lo que, ante la falta de precisión de la parte quejosa de la trascendencia de la violación procesal alegada, es que devienen inoperantes sus argumentos.

2. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito al resolver el amparo directo 68/2018, resolvió:

"Antecedentes del caso:

"1. El veinte de mayo de dos mil dieciséis, Clemente Calderas Reyes, por propio derecho, demandó ante la Junta Especial Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en Veracruz, Veracruz, de Afore Banamex, Sociedad Anónima de Capital Variable, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores las siguientes prestaciones:

"De Afore Banamex, S.A. de C.V. e IMSS demando:

"A) La devolución y/o pago de las siguientes cantidades: \$\*\*\*\*\*. \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* M.N.) por concepto de saldo de la subcuenta ahorro para el retiro 92 y 97, saldo registrado en un estado de cuenta Constancia de Cambio de Afore de Bancomer, S.A. de C.V. a Afore Banamex, S.A. de C.V. del periodo 27 de septiembre del 2012, más los rendimientos generados y que se generen hasta la fecha en que se cumplimente el laudo que emita esta Junta, aportaciones realizadas a mi cuenta individual del afore, con NSS \*\*\*\*\* , RFC \*\*\*\*\* y CURP \*\*\*\*\* recursos que administra Afore Banamex, S.A. de C.V. y/o el IMSS, de conformidad con lo estipulado por los artículos 159 fracción 1, 169, 174, 175, 190 y demás relativos y aplicables de la Ley del Seguro Social vigente.



"...

**"Previa acta de discusión y votación, el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, la Junta del conocimiento, dictó el laudo que constituye el acto reclamado en el juicio de amparo uniinstancial.**

"...

**"Cabe destacar que quien acude al juicio de amparo es Afore Banamex, Sociedad Anónima de Capital Variable, en su carácter de administradora de fondos para el retiro, motivo por el cual, sus conceptos de violación deben ser analizados bajo el principio de estricto derecho pues, en el caso, no se dan ninguno de los supuestos del artículo 79 de la Ley de Amparo para que opere la figura de la suplencia de la queja deficiente en su favor.**

"...

"Octavo.—... En el primer y segundo conceptos de violación la parte quejosa expone que la Junta del conocimiento violó en su perjuicio lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; así como los diversos 840, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que de las constancias que obran en el sumario laboral, específicamente, del acuerdo de radicación de la demanda inicial de veinte de mayo de dos mil dieciséis, se advierte que la responsable admitió a trámite la demanda, bajo las reglas del procedimiento ordinario, lo que le causó perjuicio, al dictarse un laudo condenándosele a entregar al actor la diferencia de los fondos acumulados en la subcuenta de retiro.

"Continúa argumentando la quejosa que el juicio se siguió conforme a las normas que rigen el procedimiento ordinario, lo que transgredió los principios de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso al tramitarse en la vía incorrecta, pues el actor reclamó el pago de los recursos acumulados en su cuenta individual de fondos de ahorro para el retiro, más los intereses generados, siendo que los artículos 899-A y 899-B de la Ley Federal del Trabajo, establecen que los conflictos individuales de seguridad social, que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivados de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, deben girarse por el procedimiento especial, lo que constituye una violación procesal



que da lugar a la reposición del procedimiento, al haber trascendido al resultado del laudo, ya que el actor no exhibió el último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro, en términos de lo dispuesto en el numeral 899-C, fracción VI, de la citada ley, por lo que debió concluirse que no acreditó la procedencia de su acción, y, en consecuencia, absolverse de las prestaciones que se le exigieron.

"...

"Los motivos de disenso acabados de reseñar resultan fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado.

"Lo anterior se estima de esa manera, sin que sea obstáculo el hecho de que en el diverso juicio de amparo directo **903/2017** del índice de este órgano colegiado, el criterio de este Pleno hubiese sido estimar ineficaz el concepto de violación que propuso la parte ahí quejosa, al considerarse que ello era así, en razón de que ésta última no opuso la excepción de improcedencia de la vía al contestar la demanda inicial, asimismo, porque tampoco explicó cómo trascendió en su perjuicio la tramitación del juicio laboral en la vía ordinaria y no en la especial; es decir, que la ahí impetrante de tutela federal no había explicado la trascendencia de dicha violación procesal en el resultado del laudo.

"Sin embargo, producto de una nueva reflexión sobre el particular, este órgano colegiado arriba al convencimiento, de que el análisis de la vía en que se sustancia un procedimiento es de carácter oficioso, por lo que no es necesario que la parte demandada oponga la excepción correlativa en la contestación de la demanda, para que pueda introducir el argumento como concepto de violación en la demanda de amparo.

"...

"De igual manera, este órgano colegiado llega al convencimiento de que, a diferencia de lo que sostuvo con anterioridad en el juicio de amparo directo de trabajo **903/2017**, no es necesario que la parte quejosa exponga argumentos exhaustivos en aras de explicar la trascendencia de la violación procesal de trato en el laudo respectivo, es decir, que exponga de manera sucinta y detallada en el concepto de violación, cómo esta última (tramitar el juicio laboral bajo las



reglas del procedimiento ordinario y no especial) trascendió en su perjuicio en el resultado del laudo, pues, es criterio del Alto Tribunal del País, que el procedimiento seguido en una vía incorrecta, por sí mismo, causa agravio a las partes y, por ende, contraviene su garantía de seguridad jurídica.

"...

"Incluso, sobre el tema en particular, la Segunda Sala del Alto Tribunal del país concluyó que hay transgresión a los derechos fundamentales de las partes cuando el procedimiento laboral se sustancia en la vía incorrecta,

"...

"En esas condiciones, este Tribunal de Circuito, se aparta de las consideraciones por las cuales desestimó el concepto de violación relativo analizado en el amparo directo de trabajo **903/2017**.

"Expuesto lo anterior, cabe puntualizar que el presente asunto se resolverá atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que entraron en vigor a partir del día siguiente al treinta de noviembre de dos mil doce (publicación en el Diario Oficial de la Federación) esto es, el uno de diciembre del mismo año, tomando en cuenta que el juicio laboral inició después de esa primera data, o sea, el veinte de mayo de dos mil dieciséis, fecha en que se presentó la demanda relativa ante la Junta responsable (páginas 1 y 11 del expediente laboral).

"Ahora, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 1/2014, consideró que de acuerdo con los artículos 107, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, 171, 172, 174 y 182 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se deducen las siguientes premisas:

"...

"De lo antes expuesto, se aprecia que el juicio de que se trata se siguió conforme las normas que rigen el procedimiento ordinario, lo que transgrede los principios de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso consagrados en



los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al haberse tramitado en la vía incorrecta el proceso del que emana el laudo reclamado, pues la parte actora reclamó de Afore **Banamex**, Sociedad Anónima de Capital Variable, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la devolución de los recursos por concepto de retiro 92 (noventa y dos) y 97 (noventa y siete), más los intereses generados y que se siguieran generando.

"...

"Así, al no haberse tramitado el juicio conforme a las formalidades que exige la Ley Federal del Trabajo, es que se afectaron las defensas de la parte quejosa, lo que trascendió al resultado del laudo, al condenársele a la devolución de los recursos exigidos por el actor, violándose en su perjuicio la garantía de debido proceso, además de que no se le administró justicia en los plazos y términos establecidos en las leyes, tal y como lo exigen los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal.

"...

"Así, la tramitación del juicio laboral en una vía incorrecta constituye una violación procesal que afectó las defensas de la quejosa y trascendió al resultado del laudo, pues no se siguió el juicio laboral desde la óptica de un conflicto individual de seguridad social, como lo prevén los artículos 899-A, 899-B, 899-C, 899-D, de la Ley Federal del Trabajo, ni mucho menos se analizó si la parte actora había acreditado o no el requisito de procedibilidad que marca la fracción VI del artículo 899-C, previamente citado.

"Lo que evidencia una violación procesal y da lugar a la reposición del procedimiento laboral, tal como lo prevé la jurisprudencia 2a./J. 90/2011, anteriormente transcrita."

Aquí se concluye con las transcripciones de las sentencias denunciadas como contradictorias, no sin antes señalar que en prácticamente los mismos términos fueron resueltos los diversos juicios de amparo directo **902/2017, 342/2018, 341/2018 y 26/2018**, todos ellos del registro del Segundo Tribunal Colegiado en



Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, participantes en la presente denuncia que ahora se resuelve.

CUARTO.—De la confrontación de las consideraciones emitidas en las resoluciones de los tribunales contendientes, se llega a la conclusión de que sí existe la contradicción de criterios, pues en los negocios resueltos se examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes, obteniéndose diferencia de criterios en los razonamientos, proviniendo del análisis de los mismos elementos, lo cual se comprueba con los razonamientos siguientes:

En los criterios discordantes se realizó el examen de los mismos elementos y para sustentar esta afirmación se debe tener en cuenta lo siguiente:

Los órganos contendientes analizaron casos en los que se hizo valer como violación procesal la supuesta ilegalidad de la vía en la que la Junta responsable tramitó los distintos juicios laborales de los que conocieron.

Cada uno de los juicios de amparo directo involucrados fueron promovidos por personas morales respecto de las cuales se estableció que regía el principio de estricto derecho.

En este punto es donde los tribunales contendientes discreparon.

El Tribunal Colegiado del Décimo Circuito consideró que eran inoperantes los conceptos de violación relativos, en tanto que la empresa quejosa omitió expresar las razones por las cuales estimaba que la violación procesal analizada trascendió en su perjuicio en el laudo reclamado, no obstante que el artículo 174 de la Ley de Amparo le imponía tal obligación.

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito consideró que el análisis de la vía debía emprenderse de manera oficiosa, aun cuando la parte quejosa no hubiera expuesto argumentos (conceptos de violación) que explicaran el porqué la violación procesal alegada trascendía en su perjuicio en el sentido del fallo reclamado; exponiendo las razones en las cuales sustentó tal afirmación.



Así, se llega a la conclusión de que se realizó el examen de los mismos elementos sobre una misma cuestión jurídica (análisis del estudio de la vía en el laudo), pero las decisiones a las que llegaron fueron discrepantes.

Así las cosas, al haberse declarado existente la contradicción de criterios denunciada, corresponde ahora fijar ese punto de contradicción para luego determinar el criterio que habrá de prevalecer, lo que se hace de la siguiente manera.

En efecto, el punto de contradicción detectado consiste en resolver si el estudio de la vía (especial u ordinaria) en la que se tramita un asunto de naturaleza laboral es un tema que debe ser analizado de oficio por el Tribunal Colegiado que conozca del juicio de amparo, aun ante la ausencia o la deficiencia de conceptos de violación en los casos en los que impera el principio de estricto derecho y no el de la suplencia de la deficiencia de la queja.

Para resolver el punto de contradicción, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia en los siguientes términos:

En principio es conveniente señalar que la garantía de acceso a la justicia o a la tutela jurisdiccional para los gobernados está contemplada en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece textualmente que:

**"Artículo 17. ... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes ...".**

Esta garantía a la tutela jurisdiccional consiste, básicamente, en el derecho que los gobernados tienen para solicitar a determinados órganos legalmente competentes, que ejerzan la función jurisdiccional.

La función jurisdiccional es una potestad atribuida a determinados órganos para dirimir cuestiones contenciosas entre diversos gobernados pero, al mismo tiempo, es un deber impuesto a esos órganos, pues los mismos no pueden negarse a administrar justicia, ni a utilizar los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional.



Por otro lado, la garantía de la que se habla no es absoluta ni irrestricta a favor de los gobernados. Esto es así, porque el Constituyente otorgó a los órganos legislativos secundarios el poder de establecer los términos y los plazos en los que la función jurisdiccional debe realizarse. El propio Constituyente estableció un límite claramente marcado al utilizar la frase "en los plazos y términos que fijen las leyes", misma que no sólo implica la temporalidad en que se debe hacer la solicitud de jurisdicción, sino que incluye, además, todas las formalidades, requisitos y mecanismos que el legislador prevea para cada clase de procedimiento.

Lo anterior significa que al expedirse las disposiciones reglamentarias de las funciones jurisdiccionales, pueden fijarse las normas que regulan la actividad de las partes en el proceso y la de los Jueces cuya intervención se pide, para que decidan las cuestiones surgidas entre los particulares.

Esa facultad del legislador tampoco es absoluta, pues los límites que imponga deben encontrar justificación constitucional, de tal forma que sólo pueden imponerse cuando mediante ellos se tienda al logro de un objetivo de mayor jerarquía constitucional.

Lo anterior encuentra sustento en los siguientes criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.—De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los pla-



zos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da."<sup>2</sup>

"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

<sup>2</sup> Número de registro digital: 920033. Jurisprudencia. Materia constitucional. Novena Época, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* (actualización 2001). Tomo I, Constitucional, jurisprudencia SCJN, tesis 33, página 56, *Genealogía Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5, Pleno, tesis P./J. 113/2001.



gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impar-tición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la pres-tación 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 auto-ridades 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 atri-bución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."<sup>3</sup>

La existencia de determinadas formas y de plazos concretos para acceder a la justicia no tiene su origen en una intención caprichosa del constituyente de dotar al legislador ordinario con un poder arbitrario. Por el contrario, responde a la intención de aquél de facultar a éste para que pueda establecer mecanis-mos que garanticen el respeto a las garantías de seguridad jurídica y dentro de éstas, la de legalidad en los procedimientos.

Esas garantías de seguridad jurídica se manifiestan como la posibilidad de que los gobernados tengan certeza de que su situación jurídica no será modi-ficada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, bajo los términos y plazos que determinen las leyes, como lo establece el pre-citado artículo 17 constitucional. De esta forma, se dota al legislador ordi-nario con la facultad de emitir leyes procesales mediante las cuales se regulen los modos y condiciones para la actuación de los sujetos de la relación jurídica procesal.

A manera de ejemplo de los términos y plazos antes mencionados, cabe citar, el órgano que debe conocer del procedimiento (competencia), los plazos y la forma en que deben realizarse las actuaciones, los medios permitidos para

<sup>3</sup> Número de registro digital: 171257, jurisprudencia, materia constitucional. Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, octubre de 2007. Tesis 2a./J. 192/2007. Página 209.



que se acrediten las pretensiones de las partes (pruebas), cuáles son las personas que pueden demandar y cuáles pueden ser demandadas (legitimación), el procedimiento que el legislador previó para el caso concreto (vía), entre otros.

Entonces, esas condiciones que se establecen previniendo los posibles conflictos que puedan darse, son mecanismos útiles para preservar la seguridad jurídica de los implicados en la tutela jurisdiccional. Así, el solicitante sabrá exactamente cuándo y ante quién debe ejercer su derecho, los requisitos que debe reunir para hacerlo, los plazos para ofrecer y desahogar sus pruebas, la forma de fijar las cargas procesales, entre otros aspectos relevantes que regirán el juicio. De la misma manera, la parte demandada sabrá cuándo y cómo contestar la demanda, ofrecer y desahogar sus pruebas, y la consecuencia jurídica que acarreará el que no comparezca a defender sus derechos, o lo haga sin controvertir adecuadamente los hechos y pretensiones del actor, entre otros aspectos relevantes que regirán el desenvolvimiento del juicio, ya que esas condiciones pueden variar dependiendo de cada uno de los procedimientos establecidos por las leyes procesales.

De lo hasta aquí expuesto, puede afirmarse que los diversos procedimientos que el legislador prevé para el cumplimiento del derecho de acceder a la justicia existen con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica de los gobernados que sabrán de antemano las reglas que regirán el proceso correspondiente, lo que de suyo les permitirá preparar adecuadamente su defensa, y obtener una resolución favorable a sus intereses, independientemente de que se tenga la calidad de actor o demandado; **y, por tanto, con el solo hecho de seguir un procedimiento en una vía incorrecta se violan los derechos sustantivos de las partes en el proceso, pues no se respeta esa garantía de seguridad jurídica, provocando con eso violación al artículo 17 constitucional, debido a que no se administra justicia en los plazos y términos establecidos en las leyes.**

De esta forma, como ha quedado establecido, la vía es un presupuesto procesal, por lo que debe seguirse necesariamente la establecida por la ley para el caso concreto, de ahí que en principio, deba estimarse que causa agravio a las partes el que se siga un procedimiento en una vía que no es la correcta; sin embargo, para que dicho agravio constituya uno de los que puedan examinarse en el amparo directo, es preciso establecer, si a partir de que la autoridad lleva



a cabo un procedimiento en vía incorrecta, constituye una violación que afecte las defensas del quejoso y trascienda al resultado del fallo.

Ahora bien, sobre el particular esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 410/2010, se pronunció en el sentido de que el hecho de que la autoridad correspondiente tramite un procedimiento en la vía incorrecta, constituye una violación a las normas del procedimiento que afecta las defensas del quejoso y que trasciende al resultado del fallo reclamado, en su perjuicio. Por lo que se reúnen los requisitos para que dicha infracción al procedimiento pueda ser reclamada en amparo directo.

Lo anterior se ve reflejado en la jurisprudencia que emanó de la referida contradicción de tesis:

"Novena Época

"Registro digital: 161791

"Segunda Sala

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXXIII, junio de 2011

"Materias laboral y común

"Tesis: 2a./J. 90/2011

"Página 325

"PROCEDIMIENTOS ESPECIAL U ORDINARIO EN EL JUICIO LABORAL. SU TRAMITACIÓN EN LA VÍA INCORRECTA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN PROCESAL QUE DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR AFECTAR LAS DEFENSAS DE LAS PARTES Y TRASCENDER AL RESULTADO DEL LAUDO.—Del estudio comparativo de las reglas para el trámite de los procedimientos ordinario y especial establecidas en la Ley Federal del Trabajo, se aprecia que presentan aspectos similares y diferentes, orientados básicamente a la celeridad y concentración del último, al prever plazos más cortos y eliminar etapas como la réplica y contrarréplica; sin embargo, existe una diferencia que determina que la tramitación en la vía incorrecta constituya una violación procesal que afecta las defensas del quejoso y trasciende al resultado del laudo, la cual deriva del distinto apercibimiento formulado a la demandada en cada uno de los procedimientos para el caso de que no comparezca a juicio



y que no sólo puede afectarle a ella, sino también a la parte actora. Así, tratándose del ordinario se apercibe a la demandada de que se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario, probando únicamente que su contraparte no era su trabajador, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos asentados en la demanda; mientras que en el especial el apercibimiento consiste en que se tendrán por admitidas las peticiones de la actora, salvo las contrarias a la ley. Entonces, dependiendo del tipo de procedimiento seguido puede ser distinta la fijación de la carga procesal y las pruebas que pueden rendirse, lo que determina que si una acción se sustancia en una vía que no es la idónea provoca reducción a los derechos adjetivos y particularmente de defensa de las partes, ya que, de proseguirse en la vía especial, no se dará oportunidad a la demandada de probar en contrario como sí ocurre en la ordinaria, en la que la carga procesal se le atribuye directamente, liberando a la actora; y cuando el asunto se ventila en la vía especial, automáticamente se tiene por acreditado el derecho del reclamante, sin conceder a la contraparte la posibilidad de rendir pruebas, ya que sólo podrá dictarse un laudo absolutorio cuando las pretensiones sean contrarias a derecho. En ese tenor, es obvio que al verse modificadas sustancialmente la fijación de la carga procesal y la defensa de las partes, se constituye una violación procesal reclamable en la vía directa, contra la que no puede invocarse el retardo en la solución del asunto como causa para no conceder el amparo por el hecho de que el objetivo perseguido en el procedimiento especial es la celeridad en la solución del asunto, dado que lo relevante es la afectación de las defensas de las partes, no sólo de la demandada, sino también de la actora, tanto por la modificación de la carga procesal y de las pruebas susceptibles de rendirse en uno y otro casos, así como por la trascendencia al resultado del laudo provocado por la tramitación en vía incorrecta del juicio laboral."

Ahora bien, una vez que quedó precisado que la tramitación de un juicio en la vía incorrecta es una violación a las normas del procedimiento, que afecta las defensas del quejoso y que por trascender al resultado del fallo reclamado, amerita la reposición del procedimiento, surge ahora la necesidad de esclarecer el punto de contradicción precisado en los párrafos precedentes, para lo cual habrá de determinarse si quien alegue vía conceptos de violación, que la autoridad laboral tramitó un juicio en una vía incorrecta, tiene que expresar o no las



razones por las que lo considera y la forma en la que esa infracción trasciende al resultado del laudo reclamado, en su perjuicio.

Para resolver dicho punto de contradicción es necesario acudir al texto del artículo 174 de la Ley de Amparo, vigente en la fecha en la que fueron dictadas las ejecutorias participantes en esta denuncia, el cual dispone:

**"Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo."**

De la anterior transcripción se desprende que para el planteamiento de violaciones procesales, se deben colmar los siguientes requisitos:

a) En la demanda de amparo principal y, en su caso, en la adhesiva, los promoventes del amparo deben impugnar todas las violaciones procesales que estimen se cometieron en su perjuicio.

b) Las violaciones procesales que no se reclamen se tendrán por consentidas; y,

c) Debe precisarse la forma en la que esa infracción procedimental trascendió en su perjuicio al resultado del fallo reclamado.

En esa medida, la propia Ley de Amparo **obliga a la parte quejosa a que, cuando haga valer violaciones procesales, en asuntos en los que impere el principio de estricto derecho, explique a través de los conceptos de violación la forma en que éstas le afectaron, por repercutir en el sentido del fallo reclamado.**

**Lo anterior en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 174 de la ley de la materia, el cual, cabe señalar, no contiene excepción respecto de alguna violación procesal que por su naturaleza, exima al quejoso de tal obligación.**



Así las cosas, esa condición es sin duda, legalmente exigible, **en los supuestos en que es improcedente suplir la queja deficiente**; es decir, para los casos en que el tribunal de amparo debe limitarse a estudiar los argumentos del quejoso, o del quejoso en amparo adhesivo, a la luz del principio de estricto derecho, de tal manera que en aplicación de este principio, dado su rigorismo, **no podrá analizarse ninguna violación procesal**, si su planteamiento carece de la explicación sobre su trascendencia al resultado del fallo, por existir disposición expresa en la ley de la materia.

En mérito de lo cual es dable concluir que la tramitación de un juicio en la vía incorrecta constituye una violación al procedimiento que afecta las defensas del quejoso, con trascendencia al resultado del fallo, en su perjuicio y que por tal motivo amerita la reposición del procedimiento; en el entendido de que, conforme lo dispone el artículo 174 de la Ley de Amparo, en aquellos casos en los que sea improcedente suplir la deficiencia de la queja, el quejoso se encuentra obligado a hacer valer esa infracción al procedimiento, vía conceptos de violación en los que deberá explicar la manera en la que esa violación trasciende en su perjuicio, en el sentido del fallo reclamado.

De acuerdo con la exposición precedente, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a continuación:

PROCEDIMIENTO LABORAL. SU TRAMITACIÓN EN LA VÍA INCORRECTA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS NORMAS DEL PROCEDIMIENTO, CON TRASCENDENCIA AL RESULTADO DEL FALLO, QUE PARA SER ESTUDIADA, DEBE SER PLANTEADA EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes se ocuparon de dilucidar si la tramitación de un juicio laboral en la vía incorrecta constituye una violación a las normas del procedimiento, que para ser estudiada, debe ser planteada en los conceptos de violación, en los que la parte quejosa deba –o no– expresar los motivos por los cuales considera que esa infracción trascendió, en su perjuicio,



al resultado del fallo; lo anterior en términos del artículo 174 de la Ley de Amparo. Al respecto, ambos tribunales de amparo llegaron a soluciones contrarias.

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que la tramitación de un juicio laboral en la vía equivocada constituye una infracción a las normas del procedimiento, que para ser analizada debe plantearse en los conceptos de violación de la demanda de amparo, en los que se expresen las razones por las cuales se considera que tal violación trascendió al sentido del fallo en perjuicio del quejoso; ello en apego a lo que dispone el artículo 174 de la Ley de Amparo.

**Justificación:** Esta Segunda Sala concluye que la tramitación de un juicio laboral en la vía incorrecta constituye una violación al procedimiento que afecta las defensas del quejoso, con trascendencia al resultado del fallo en su perjuicio y que por tal motivo amerita la reposición del procedimiento; en el entendido de que conforme lo dispone el artículo 174 de la Ley de Amparo, en aquellos casos en los que sea improcedente suplir la deficiencia de la queja, el quejoso se encuentra obligado a hacer valer esa infracción al procedimiento, vía conceptos de violación, en los que deberá explicar la manera en la que esa violación trasciende en su perjuicio, en el sentido del fallo reclamado, sin perjuicio de que al examinar dichos argumentos, el Tribunal Colegiado se encuentre en aptitud de atender a la causa de pedir.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.**—Esta Segunda Sala es legalmente incompetente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis formulada respecto de las ejecutorias dictadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (en apoyo del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito), por las razones expuestas en el considerando PRIMERO de esta resolución.

**SEGUNDO.**—Remítase al Pleno del Décimo Circuito, testimonio de esta ejecutoria para que provea lo necesario a fin de que resuelva lo que corresponda en relación a la denuncia de contradicción de tesis, en términos del considerando PRIMERO de esta resolución.



TERCERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada respecto de los criterios emitidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Segunda Sala y que se describió en el último considerando.

QUINTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 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 *Seminario 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 mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra.

**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 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Seminario Judicial de la Federación*.



**PROCEDIMIENTO LABORAL. SU TRAMITACIÓN EN LA VÍA INCORRECTA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS NORMAS DEL PROCEDIMIENTO, CON TRASCENDENCIA AL RESULTADO DEL FALLO, QUE PARA SER ESTUDIADA, DEBE SER PLANTEADA EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes se ocuparon de dilucidar si la tramitación de un juicio laboral en la vía incorrecta constituye una violación a las normas del procedimiento, que para ser estudiada, debe ser planteada en los conceptos de violación, en los que la parte quejosa deba –o no– expresar los motivos por los cuales considera que esa infracción trascendió, en su perjuicio, al resultado del fallo; lo anterior en términos del artículo 174 de la Ley de Amparo. Al respecto, ambos tribunales de amparo llegaron a soluciones contrarias.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que la tramitación de un juicio laboral en la vía equivocada constituye una infracción a las normas del procedimiento, que para ser analizada debe plantearse en los conceptos de violación de la demanda de amparo, en los que se expresen las razones por las cuales se considera que tal violación trascendió al sentido del fallo en perjuicio del quejoso; ello en apego a lo que dispone el artículo 174 de la Ley de Amparo.

Justificación: Esta Segunda Sala concluye que la tramitación de un juicio laboral en la vía incorrecta constituye una violación al procedimiento que afecta las defensas del quejoso, con trascendencia al resultado del fallo en su perjuicio y que por tal motivo amerita la reposición del procedimiento; en el entendido de que conforme lo dispone el artículo 174 de la Ley de Amparo, en aquellos casos en los que sea improcedente suplir la deficiencia de la queja, el quejoso se encuentra obligado a hacer valer esa infracción al procedimiento, vía conceptos de violación, en los que deberá explicar la manera en la que esa violación trasciende en su perjuicio, en el sentido del fallo reclamado, sin perjuicio de que al examinar dichos argumentos, el Tribunal Colegiado se encuentre en aptitud de atender a la causa de pedir.



## 2a./J. 39/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 471/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, Segundo en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 11 de marzo de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver los amparos directos 68/2018, 902/2017, 342/2018, 341/2018 y 26/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 783/2018.

**Nota:** De las sentencias que recayeron a los amparos directos 68/2018, 902/2017, 342/2018, 341/2018 y 26/2018, resueltos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, derivaron las tesis de jurisprudencia VII.2o.T. J/43 (10a.) y VII.2o.T. J/44 (10a.), de títulos y subtítulos: "PROCEDENCIA DE LA VÍA EN LOS PROCEDIMIENTOS LABORALES. AL SER UN PRESUPUESTO PROCESAL, EL TRIBUNAL DE TRABAJO DEBE ESTUDIARLA OFICIOSAMENTE ANTES DE ANALIZAR EL FONDO DEL ASUNTO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE LA DEMANDADA LA OPONGA COMO EXCEPCIÓN EN EL JUICIO DE ORIGEN PARA QUE INTRODUZCA ESE ARGUMENTO COMO CONCEPTO DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO." y "PROCEDIMIENTOS ESPECIAL U ORDINARIO EN EL JUICIO LABORAL. SUSTANCIARLOS EN LA VÍA INCORRECTA CAUSA AGRAVIO PER SE, POR LO QUE BASTA SU SOLA ENUNCIACIÓN POR LA QUEJOSA PARA CONSIDERAR EXPLICADA LA TRASCENDENCIA DE LA VIOLACIÓN PROCESAL PARA SER ANALIZADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo III, febrero de 2019, páginas 2428 y 2429, con números de registro digital: 2019322 y 2019323, respectivamente.

Tesis de jurisprudencia 39/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## RENTA. EL ARTÍCULO 303 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO RESPETA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 559/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. 22 DE ABRIL DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

### 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.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Am-

<sup>1</sup> 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 publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en vigor al día siguiente de su publicación, en los términos del artículo primero transitorio de dicha ley y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada el dos de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, ya que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 198/2019, en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 61/2019, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, órganos jurisdiccionales que resolvieron amparos en materia administrativa, que es de la especialidad de esta Sala.



paro,<sup>2</sup> en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Los antecedentes y criterios adoptados en las ejecutorias que participan en la presente contradicción de tesis son, en esencia, los siguientes:

Resolución del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, en el amparo directo 61/2019, emitida en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve:

1. Una persona física tenía abierta una cuenta de ahorro con una empresa aseguradora, correspondiente al seguro de separación individualizado, con motivo de su relación laboral en el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.

2. En ese contexto, presentó declaración anual por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, en donde manifestó un saldo a favor, el cual fue autorizado parcialmente por la autoridad fiscal, por tanto, solicitó la devolución del saldo a favor que no le fue autorizado.

3. La Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Coahuila de Zaragoza 2, del Servicio de Administración Tributaria, mediante resolución administrativa, negó la devolución solicitada de saldo a favor, en virtud de que las aportaciones realizadas a la cuenta especial personal para el ahorro no cumplían con los requisitos del artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que la entidad en la que se realizaron los depósitos no tiene el carácter de institución de crédito, sino de aseguradora; además, precisó que

<sup>2</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



los depósitos no tienen como base un plan de pensión, ni tienen como finalidad el ahorro, aunado a que los estados de cuenta proporcionados no tienen el carácter de comprobantes fiscales.

4. La persona física promovió juicio contencioso administrativo en contra de la resolución mencionada, identificado con el expediente 5006/17-05-02-4, el cual se resolvió por la Segunda Sala Regional del Norte Centro II, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante sentencia de diecisiete de abril de dos mil dieciocho, en la que declaró la nulidad de la resolución.

5. Inconforme con esa determinación, la autoridad fiscal interpuso recurso de revisión, el cual se radicó en el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, con el número de expediente 70/2018, mismo que fue resuelto en sesión de doce de diciembre de dos mil dieciocho, en el sentido de revocar la sentencia de la Sala Regional.

6. En cumplimiento a dicha ejecutoria, la Segunda Sala Regional del Norte Centro II, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sentencia de diez de enero de dos mil diecinueve, reconoció la validez de la determinación emitida por la autoridad fiscal.

7. En contra de la sentencia de la Sala Regional, el quejoso promovió juicio de amparo directo, identificado bajo el expediente 61/2019, del que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, el cual dictó sentencia el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, con las consideraciones que a continuación se sintetizan:

- Se estimaron fundados los argumentos expresados por el quejoso, ya que el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece mayores requisitos que el numeral 185 de la ley mencionada, en contravención a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, en virtud de que una norma reglamentaria no puede contener mayores exigencias que la ley que regula.

- Del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigente hasta el treinta



y uno de diciembre de dos mil dieciocho, concluyó que el seguro de separación individualizado tiene una naturaleza diversa al retiro, pues su finalidad es fomentar el ahorro entre los trabajadores y preservar el ingreso de éstos, mientras se reincorporan, en su caso, al mercado laboral, ante la eventualidad de su separación del servicio público.

- El artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que las personas físicas que efectúen, entre otras cosas, depósitos en las **cuentas especiales para el ahorro**, podrán restar el importe de dichos depósitos de la cantidad a la que se le aplicaría la tarifa del artículo 152 de esa ley de no haber efectuado las operaciones ahí mencionadas, correspondiente al ejercicio en el que éstos se realizaron o al ejercicio inmediato anterior, cuando se efectúen antes de que se presente la declaración respectiva; **sin prever algún otro requisito para que pueda ser restado el importe de dichos depósitos**, aplicándose la tarifa correspondiente.

- Posteriormente, se ocupó del análisis del artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, concluyendo que exige mayores requisitos que los contenidos en el diverso 185 de la ley, ya que impone como condición para que puedan considerarse cuentas personales especiales para el ahorro y, en consecuencia, obtener el estímulo fiscal, lo siguiente:

- Que los depósitos o inversiones que efectúe el contribuyente se realicen en una institución de crédito;

- Que el contribuyente haga la manifestación por escrito ante la institución de crédito que esos depósitos se efectúan en términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y

- Que en la documentación que ampare esos depósitos se añada la leyenda de que: "*se constituye en los términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta*", estando además obligada a efectuar las retenciones que procedan en los términos de la ley de la materia.

- Así, indicó que el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no prevé los requisitos que se encuentran en el artículo 303 del reglamento, por lo



que, era claro que el precepto reglamentario contraría el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica, pues prevé requisitos adicionales a los establecidos en la ley de la materia.

- En ese sentido, el Tribunal Colegiado concluyó que si el quejoso ofreció como prueba distintos estados de cuenta expedidos por la empresa aseguradora respectiva, con los que se acredita que realizó depósitos que constituyen un ahorro en la cuenta que tiene aperturada en dicha empresa, cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es inconcuso que las aportaciones que realizó, destinadas para el ahorro, deben deducirse como estímulos fiscales en términos del dispositivo legal mencionado. Por tanto, concedió el amparo solicitado para el efecto de que la Sala Regional emitiera una nueva sentencia con base en las consideraciones de la ejecutoria.

Resolución del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, correspondiente al amparo directo 198/2019, emitida en sesión del veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve.

1. Una persona física promovió juicio contencioso administrativo en contra de las resoluciones administrativas emitidas por la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Jalisco, del Servicio de Administración Tributaria, en las que negó la devolución del saldo a favor por concepto de impuesto sobre la renta, enterado con motivo del seguro de separación individualizado que contrató con una empresa aseguradora.

2. La demanda se radicó en la Primera Sala Regional de Occidente, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, bajo el expediente 1675/19-07-01-4, sustanciado el procedimiento, por sentencia de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, reconoció la validez de las resoluciones impugnadas.

3. En contra de dicha sentencia, la quejosa promovió juicio de amparo directo, identificado con el expediente 198/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyas consideraciones son, en lo que al caso interesa, las siguientes:



- Se estimó que los conceptos de violación de la quejosa eran infundados, pues del análisis a los artículos 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 303 del reglamento de dicha ley, se concluyó que la disposición reglamentaria no transgrede el principio de subordinación jerárquica, porque no va más allá de la regulación concerniente para obtener el estímulo fiscal que prevé el dispositivo legal, pues únicamente dispone que se consideran cuentas personales especiales para el ahorro cualquier depósito o inversión que efectúe el contribuyente en una institución de crédito, siempre que éste manifieste por escrito a dicha institución que el depósito o la inversión se efectúa en los términos del artículo señalado.

- Para sustentar dicha conclusión, se acudió a la exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, presentada ante la Cámara de Diputados el veintiocho de mayo de dos mil trece, de cuyo contenido se dedujo que la deducción a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consiste en un estímulo para fomentar el ahorro voluntario para el retiro.

- Lo anterior, estimó el Tribunal Colegiado, justifica que sea necesario que el particular satisfaga los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, entre ellos, que manifieste por escrito a dicha institución que el depósito o la inversión se efectúa en los términos del artículo 185 de la ley, para que pueda efectuar la deducción sobre sus ingresos gravables, pues dicho señalamiento permite identificar la operación, sin que implique violación al principio de subordinación jerárquica, porque no está modificando o alterando la regulación concerniente a los requisitos para obtener el estímulo fiscal.

- Destacó que de esa forma, el fisco federal tendrá certeza de que la operación fue efectuada con la finalidad de constituir un ahorro para el retiro –que es la razón que dio origen al estímulo fiscal– lo cual justifica que el reglamento prevea los requisitos en cuestión, sin que exista prohibición para que fueran regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

- Sustentó dicha conclusión en el criterio del Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. XLII/2006, relativo a que en materia 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.



- Por otra parte, el Tribunal Colegiado determinó que los restantes conceptos de violación de la quejosa eran inoperantes, pues si bien argumentó que la Sala responsable invocó indebidamente el artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo cierto es que con ello no combatió frontalmente las consideraciones sustantivas de la Sala responsable para resolver en el sentido que lo hizo, esto es, que la quejosa no exhibió el documento en el que constara que realizó depósitos en términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- Asimismo, determinó inoperante lo alegado en el sentido de que cualquier cuenta bancaria de carácter revolvente o a la vista con la simple manifestación del contribuyente pudiera convertirse en una cuenta especial para el ahorro, pues conforme al artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se requiere que ésta sea una cuenta personal especial para el ahorro, ya sea en depósito o inversión y, conforme a la exposición de motivos, ésta la constituye aquella cuenta especial que tenga como finalidad el ahorro voluntario para el retiro.

- Finalmente, en cuanto al argumento tocante a que el artículo 303 del reglamento que tilda de inconstitucional no establece la manera en que el contribuyente "*puede obligar*" a cualquier institución crediticia a que le reciba la manifestación del destino del depósito y, en respuesta a la misma, asiente en sus libros la leyenda relativa a que la operación correspondiente se constituyó en términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; el Tribunal Colegiado lo consideró inoperante pues la inconstitucionalidad de una norma no puede hacerse depender de que no establezca la definición de los conceptos o términos a los que haga referencia, en la medida que las normas generales no tienen por objeto servir como diccionarios o listados de conceptos, sino sólo como la enunciación de situaciones jurídicas y abstractas.

- En esos términos, el Tribunal Colegiado negó el amparo solicitado.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Procede ahora dilucidar si en el caso existe o no la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior, con el propósito de determinar si dichos órganos, al resolver los asuntos materia de la denuncia:



1. Examinaron hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegaron a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010,<sup>3</sup> cuyo tenor es el siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las 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 de-

<sup>3</sup> Novena Época. Número de Registro «digital» IUS: 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.



nuncian 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."

Conforme al criterio anterior, 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.

De la lectura de los criterios contendientes se advierte que ambos órganos atendieron la misma cuestión jurídica relativa a determinar si el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta vulnera los **principios de reserva de ley y subordinación jerárquica**, al prever mayores requisitos que el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para acceder a la deducción que como estímulo fiscal prevé dicho precepto legal.



En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, al resolver el amparo directo 61/2019, sostuvo que el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta vulnera los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, al prever mayores requisitos que el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para acceder a la deducción que como estímulo fiscal prevé dicho precepto legal, es decir, impone que los depósitos por concepto de ahorro se hagan específicamente en una institución de crédito, que se manifieste por escrito que los depósitos se efectúan en términos del artículo 185 de la referida ley impositiva y que en la documentación que ampare esos depósitos se añada la leyenda: "*se constituye en los términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta*".

Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el amparo directo 198/2019, sostuvo que el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta no vulnera los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, porque los requisitos que impone no van más allá de la regulación concerniente para obtener el estímulo fiscal que prevé el artículo 185 de la ley, sin que exista alguna prohibición para que esos aspectos sean regulados en una disposición reglamentaria.

En ese orden de ideas, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito** se pronunció en el sentido de que los tres requisitos del artículo reglamentario vulneraban el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica, en tanto que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** se pronunció en el sentido contrario.

Por tanto, se concluye que existe la contradicción de tesis denunciada, así como que el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vulnera los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, al prever mayores requisitos para acceder al estímulo fiscal que establece el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

QUINTO.—**Estudio.** Para poder establecer el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, esta Segunda Sala considera pertinente desarrollar el estudio partiendo de la definición jurisprudencial que sobre los con-



ceptos de reserva de ley y de subordinación jerárquica se ha construido en este Alto Tribunal.

El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, establece la facultad reglamentaria al disponer que el Ejecutivo Federal proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley.

**"Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

**"I.** Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos precedentes en los que ha precisado que la facultad reglamentaria no es absoluta, sino que su límite se encuentra en la propia ley, pues de dicha facultad emanan las disposiciones reglamentarias, que como disposiciones generales y abstractas tienen por objeto habilitar la ejecución de la ley, desarrollando y complementando a detalle las normas contenidas en las leyes emitidas por el Poder Legislativo.

En ese sentido se ha pronunciado la Segunda Sala, en la siguiente jurisprudencia que se transcribe:<sup>4</sup>

**"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.**—El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos

<sup>4</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 60, Tercera Parte, página 49, registro digital. 238609.



por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos."

Ahora bien, en función de la finalidad de las disposiciones reglamentarias es que se vuelve relevante el principio de legalidad en dos vertientes: reserva de ley y subordinación jerárquica.

El principio de reserva de ley implica una prohibición de regular, vía normas reglamentarias, materias (o ciertos aspectos de éstas) que por su importancia deben ser desarrolladas por una norma de tipo legal. Por su parte, el principio de subordinación jerárquica obliga a que la norma reglamentaria no sea exorbitante respecto del contenido de la ley que la precede; en otras palabras: "*... exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida*".<sup>5</sup>

Conforme a lo expuesto, se arriba a las siguientes conclusiones:

- El Ejecutivo, en virtud de la facultad reglamentaria, puede facilitar la aplicación de una ley vía normas administrativas.

<sup>5</sup> "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067, registro digital: 166655.

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 70, registro digital: 194159.



- Esta facultad no es irrestricta, sino que existen dos limitantes relevantes:

I. No puede referirse a materias o aspectos expresamente reservados a la ley; y

II. No puede exceder, alterar o contrariar el marco legal en que encuentra su justificación y medida.

Por otra parte, el Pleno de este Alto Tribunal 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 ese sentido, el Tribunal Pleno concluyó que el principio 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 generalmente para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede con los elementos cualitativos de las contribuciones, sujetos y objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley.<sup>6</sup>

A la luz de las consideraciones expuestas, se analizará si el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta viola los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

<sup>6</sup> "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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 15, registro digital: 175059.



El artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece lo siguiente:

**"Título VII  
"De los estímulos fiscales**

**"Capítulo I  
"De las cuentas personales del ahorro**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de noviembre de 2015)

**"Artículo 185.** Los contribuyentes a que se refiere el título IV de esta ley, que efectúen depósitos en las cuentas personales especiales para el ahorro, realicen pagos de primas de contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante disposiciones de carácter general, o bien adquieran acciones de los fondos de inversión que sean identificables en los términos que también señale el referido órgano desconcentrado mediante disposiciones de carácter general, podrán restar el importe de dichos depósitos, pagos o adquisiciones, de la cantidad a la que se le aplicaría la tarifa del artículo 152 de esta ley de no haber efectuado las operaciones mencionadas, correspondiente al ejercicio en que éstos se efectuaron o al ejercicio inmediato anterior, cuando se efectúen antes de que se presente la declaración respectiva, de conformidad con las reglas que a continuación se señalan:

"I. El importe de los depósitos, pagos o adquisiciones a que se refiere este artículo no podrán exceder en el año de calendario de que se trate, del equivalente a \$152,000.00, considerando todos los conceptos.

(Reformado, D.O.F. 18 de noviembre de 2015)

"Las acciones de los fondos de inversión a que se refiere este artículo quedarán en custodia del fondo de inversión al que correspondan, no pudiendo ser enajenadas a terceros, reembolsadas o recompradas por dicho fondo, antes de haber transcurrido un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de su adquisición, salvo en el caso de fallecimiento del titular de las acciones.

(Reformada, D.O.F. 18 de noviembre de 2015)

"II. Las cantidades que se depositen en las cuentas personales, se paguen por los contratos de seguros, o se inviertan en acciones de los fondos de inver-



sión, a que se refiere este artículo, así como los intereses, reservas, sumas o cualquier cantidad que obtengan por concepto de dividendos, enajenación de las acciones de los fondos de inversión, indemnizaciones o préstamos que deriven de esas cuentas, de los contratos respectivos o de las acciones de los fondos de inversión, deberán considerarse, como ingresos acumulables del contribuyente en su declaración correspondiente al año de calendario en que sean recibidas o retiradas de su cuenta personal especial para el ahorro, del contrato de seguro de que se trate o del fondo de inversión del que se hayan adquirido las acciones. En ningún caso la tasa aplicable a las cantidades acumulables en los términos de esta fracción será mayor que la tasa del impuesto que hubiera correspondido al contribuyente en el año en que se efectuaron los depósitos, los pagos de la prima o la adquisición de las acciones, de no haberlos recibido.

(Reformado, D.O.F. 18 de noviembre de 2015)

"En los casos de fallecimiento del titular de la cuenta especial para el ahorro, del asegurado o del adquirente de las acciones, a que se refiere este artículo, el beneficiario designado o heredero estará obligado a acumular a sus ingresos, los retiros que efectúe de la cuenta, contrato o fondo de inversión, según sea el caso.

"Las personas que hubieran contraído matrimonio bajo régimen de sociedad conyugal, podrán considerar la cuenta especial o la inversión en acciones a que se refiere este artículo, como de ambos cónyuges en la proporción que les corresponda, o bien de uno solo de ellos, en cuyo caso los depósitos, inversiones y retiros se considerarán en su totalidad de dichas personas. Esta opción se deberá ejercer para cada cuenta o inversión al momento de su apertura o realización y no podrá variarse.

"Los contribuyentes que realicen pagos de primas de contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro y además aseguren la vida del contratante, no podrán efectuar la deducción a que se refiere el primer párrafo de este artículo por la parte de la prima que corresponda al componente de vida. La institución de seguros deberá desglosar en el contrato de seguro respectivo la parte de la prima que cubre el seguro de vida. A la cantidad que pague la institución de seguros a los



beneficiarios designados o a los herederos como consecuencia del fallecimiento del asegurado se le dará el tratamiento que establece el artículo 93, fracción XXI, primer párrafo de esta ley por la parte que corresponde al seguro de vida. Las instituciones de seguros que efectúen pagos para cubrir la prima que corresponda al componente de vida con cargo a los fondos constituidos para cubrir la pensión, jubilación o retiro del asegurado, deberán retener como pago provisional el impuesto que resulte en los términos del artículo 145 de esta ley."

El precepto transcrito prevé un estímulo fiscal para los contribuyentes a que se refiere el título IV de la misma ley, es decir, a las personas físicas que se encuentren en alguna de las siguientes hipótesis:

a) Que efectúen depósitos en las cuentas personales especiales para el ahorro.

b) Que realicen pagos de primas de contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante disposiciones de carácter general.

c) Que adquieran acciones de los fondos de inversión que sean identificables en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante disposiciones de carácter general.

Asimismo, se establece que el monto de los depósitos, pagos o adquisiciones no podrá exceder en el año de calendario de que se trate, del equivalente a \$152,000.00 (ciento cincuenta y dos mil pesos).

Concretamente, el estímulo fiscal consiste en que las personas físicas que se ubiquen en las hipótesis precisadas, podrán restar el importe de dichos depósitos, pagos o adquisiciones, de la cantidad a la que se le aplicaría la tarifa del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, correspondiente al ejercicio en que éstos se efectuaron o al inmediato anterior, cuando se realicen antes de que se presente la declaración respectiva.

Aunado a ello, se prevé que cuando los depósitos, pagos o adquisiciones sean recibidos o retirados de la cuenta personal especial para el ahorro, del



contrato de seguro respectivo o del fondo de inversión del que se hayan adquirido las acciones, deberán considerarse ingresos acumulables.

En conclusión, para que las personas físicas residentes en México puedan acceder al estímulo fiscal previsto en el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán ubicarse en alguna de las hipótesis precisadas en los incisos anteriores y los importes de depósitos, pagos o adquisiciones no podrán exceder en el año de calendario de que se trate, del equivalente a \$152,000.00 (ciento cincuenta y dos mil pesos).

En ese contexto, desde la perspectiva de las personas físicas que decidan acogerse al estímulo fiscal, se trata de un beneficio que permite que las cantidades que se destinan al ahorro, disminuyan el impacto de la descapitalización que implican los depósitos, pagos o adquisiciones, al reducirlos de la base gravable del ejercicio en el que se efectuaron o del inmediato anterior; con la condición consistente en que, cuando esos depósitos, pagos o adquisiciones sean recibidas o retiradas de su cuenta personal especial para el ahorro, del contrato de seguro o del fondo de inversión, deberán considerarlos como ingresos acumulables en el mismo ejercicio en el que sean recibidas o retiradas.

Sin embargo, tal beneficio fiscal, desde la perspectiva del fomento al ahorro nacional, también tiene la finalidad de incrementar la captación de recursos que puedan ser utilizados en el financiamiento de la inversión de actividades productivas.

Ahora bien, el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece lo siguiente:

"Título VII  
"De los Estímulos Fiscales

**"Artículo 303.** Para efectos del artículo 185 de la ley, se consideran cuentas personales especiales para el ahorro, cualquier depósito o inversión que efectúe el contribuyente en una institución de crédito, siempre que éste manifieste por escrito a dicha institución que el depósito o la inversión se efectúa en los términos del artículo señalado. En este caso, la institución de crédito deberá



asentar en el comprobante fiscal que ampare la operación respectiva la leyenda 'se constituye en términos del artículo 185 de la LISR' y estará obligada a efectuar las retenciones que procedan conforme a la ley.

"Las cantidades depositadas o invertidas en las cuentas a que se refiere este artículo y los intereses que generen, en ningún caso se podrán ceder o dar en garantía."

Del precepto transcrito se aprecia que para efectos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se consideran cuentas personales especiales para el ahorro, aquellas que cumplan con lo siguiente:

a) Que los depósitos o inversiones que efectúe el contribuyente se realicen en una institución de crédito;

b) Que el contribuyente haga la manifestación por escrito ante la institución de crédito que esos depósitos se efectúan en términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y

c) Que la institución de crédito asiente en el comprobante fiscal que ampare la operación la leyenda de que: "*se constituye en los términos del artículo 185 de la LISR*".

Recapitulando, los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica son límites a la facultad reglamentaria del presidente de la República, el primero, implica que el reglamento no aborde materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso de la Unión y, el segundo, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida, sin que pueda contrariarlas.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que en relación a los estímulos fiscales, esta Segunda Sala ha precisado que son beneficios para el sujeto pasivo del impuesto, mismos que pueden utilizarse como instrumentos de política financiera, económica y social en aras de que el Estado, como rector en el desarrollo nacional, impulse, oriente, encauce, aliente o desaliente algunas activi-



dades o usos sociales, con la condición de que la finalidad perseguida por ellos sea objetiva y no arbitraria ni caprichosa. En ese sentido, los estímulos fiscales deben respetar los principios de justicia fiscal en la medida en que incidan en los elementos esenciales de la contribución.<sup>7</sup>

Con base en estas precisiones, se procede a determinar si los requisitos en cuestión vulneran los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

El artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta no transgrede los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, en la medida en que los requisitos que establece sólo desarrollan y complementan el estímulo fiscal previsto en el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En primer lugar, conforme al criterio de este Alto Tribunal contenido en la tesis P. XLII/2006 ya citada, el acto legal primario que cumple con el principio de reserva de ley, es el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues es en dicho precepto en el que se establecen los sujetos y las hipótesis para acceder al estímulo fiscal, así como el modo y tiempo en el que se podrá tomar la deducción y, posteriormente, acumular el ingreso para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta.

Por otra parte, el artículo 303 del reglamento prevé requisitos que no contravienen ni van más allá de lo dispuesto en el artículo 185 de la ley, sino que lo desarrollan y complementan.

En cuanto al **primer requisito, relativo a que se considerarán como depósitos en las cuentas personales para el ahorro, a los que se realicen, invariablemente, en una institución de crédito, deriva de la intención legislativa que dio origen al estímulo fiscal, es decir, el fomento del ahorro de las personas físicas para incrementar el ahorro nacional, con lo cual se captaría una mayor cantidad de recursos susceptibles de financiar la inversión de**

<sup>7</sup> "ESTÍMULOS FISCALES. DEBEN RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL QUE LES SEAN APLICABLES, CUANDO INCIDAN EN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONTRIBUCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 1032, registro digital: 165028.



**actividades productivas, a cambio de mayores ingresos en el futuro, que permitieran (a las personas físicas) reemplazar la eventual reducción de recursos con motivo de la terminación del ciclo laboral.**

Para sustentar tal aserto, cabe destacar que en la exposición de motivos presentada el ocho de septiembre de dos mil quince en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que generó la reforma al primer párrafo del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se advierte lo siguiente:

**"A. Ley del Impuesto sobre la Renta.**

**"1. Medidas para promover el ahorro y la inversión.**

**"I. Deducciones personales.**

**"La Ley del Impuesto sobre la Renta (Ley del ISR) vigente permite que las personas físicas efectúen la deducción de los recursos aportados** a diversos instrumentos de ahorro de largo plazo, tales como cuentas de planes personales de retiro; subcuentas de aportaciones voluntarias; aportaciones complementarias de retiro en las subcuentas correspondientes; **cuentas personales especiales para el ahorro**; primas de seguros basados en planes de pensiones y compra de acciones de sociedades de inversión autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

"De acuerdo con el marco normativo vigente, estas deducciones personales están sujetas a límites específicos. Las personas físicas pueden deducir al año hasta el 10% de sus ingresos acumulables, sin exceder de 5 salarios mínimos anuales, por el total de las aportaciones a cuentas de planes personales de retiro, subcuentas de aportaciones voluntarias que cumplan con los requisitos de permanencia, así como aportaciones complementarias de retiro que se efectúen en las subcuentas correspondientes. Asimismo, las personas físicas pueden deducir cada año hasta 152,000 pesos por el monto total de los depósitos a cuentas especiales para el ahorro, pagos de primas de seguros basados en planes de pensiones y adquisiciones de acciones de sociedades de inversión autorizadas por el SAT.



"Adicionalmente, estas deducciones están sujetas al límite global anual a las deducciones personales, equivalente a la cantidad menor entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año del área geográfica del contribuyente, o el 10% de sus ingresos totales.

**"La importancia de establecer medidas en materia de ahorro de largo plazo radica en que éstas estimulan a las personas a generar ahorros presentes que pueden ser utilizados para financiar inversión en actividades productivas, a cambio de mayores ingresos en el futuro, que les permitan reemplazar la eventual reducción de recursos a consecuencia del término del ciclo laboral. El incremento del ahorro nacional permite una mayor disposición de recursos prestables para la inversión. Por ello se plantea que a las aportaciones mencionadas no les aplique el límite global de deducciones, manteniendo únicamente los límites individuales antes referidos, para fomentar el ahorro de largo plazo que realizan las personas y familias. Por lo anterior, se propone reformar el artículo 151, último párrafo de la Ley del ISR.**

"Con la finalidad de otorgar certeza jurídica a los contribuyentes respecto del tratamiento que la Ley del ISR otorgó durante los ejercicios de 2014 y 2015, a los conceptos de ahorro que estarán fuera del límite global, se propone introducir una disposición transitoria que establezca que los depósitos, pagos o adquisiciones que se efectúen a los instrumentos de ahorro, serán acumulables en el momento en que sean recibidos o retirados de su cuenta personal especial para el ahorro, del contrato de seguro de que se trate o de los fondos de inversión de los que se hayan adquirido las acciones, en la misma cantidad en que fueron deducibles al momento del depósito, pago o adquisición correspondiente."

De lo anterior se colige, esencialmente, que la Ley del Impuesto sobre la Renta permite que las personas físicas efectúen deducciones de los recursos aportados a las cuentas personales especiales para el ahorro, pues se consideró importante establecer medidas de ahorro de largo plazo para estimular a las personas a generar ahorros presentes que puedan ser utilizados para financiar inversión en actividades productivas, a cambio de mayores ingresos en el futuro; así, **el estímulo pretende, fundamentalmente, incrementar el ahorro na-**



**cional permitiendo una mayor disposición de recursos prestables para la inversión**, lo que a su vez, según estimó el legislador, permitiría a las personas físicas generar mayores ingresos en el futuro, que permitieran reemplazar la reducción de recursos a consecuencia de la terminación del ciclo laboral.

En ese sentido, si el estímulo fiscal del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta pretende fomentar el ahorro de las personas físicas y así lograr un incremento en el ahorro nacional, **permitiendo una mayor disposición de recursos prestables para la inversión**, resulta relevante que el artículo 303 del reglamento establezca que el depósito o inversión deba efectuarse en una institución de crédito, pues conforme al artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito<sup>8</sup> éstas prestan el servicio de banca y crédito, entendiéndose por ello la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público.

Es decir, el estímulo fiscal fomenta el ahorro nacional para que, simultáneamente, exista una mayor disposición de recursos prestables para la inversión, y es precisamente esa función la que realizan las instituciones de crédito, captan recursos del público ahorrador y lo colocan en el público mediante actos causantes de pasivo.

De hecho, son sólo las instituciones de crédito las que pueden realizar la captación de recursos en el mercado nacional, para después colocarlos con el público en general, también a nivel nacional.

De esa manera, el requisito previsto en el artículo 303 del reglamento se justifica en función de la relación que existe entre la finalidad del estímulo fiscal, fomentar el ahorro para que haya una mayor disposición de recursos prestables

<sup>8</sup> "Artículo 2o. El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

"I. Instituciones de banca múltiple, y

"II. Instituciones de banca de desarrollo. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."



para la inversión, y la actividad económica que realizan las instituciones de crédito, captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación con el público en general, para que ello permita a su vez incentivar el ahorro de las personas físicas y la inversión.

Por otra parte, el requisito relativo a la **manifestación por escrito de que el depósito o la inversión se efectúa en términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta**, constituye una manifestación de voluntad de acceder al estímulo fiscal, lo cual genera un estado de certeza al permitirle a la autoridad fiscal distinguir, entre los contribuyentes que realizan ese tipo de depósitos o inversiones, a aquellos cuya voluntad fue acceder al beneficio dispuesto en la ley.

En ese sentido, la manifestación por escrito de que el depósito o la inversión se efectúa en términos del artículo señalado, no va más allá de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sino que implica una necesaria manifestación de voluntad del contribuyente para acceder al estímulo fiscal, evitando que cualquier depósito o inversión en las cuentas personales de ahorro se considere deducible en términos del artículo 185, cuando puede haber casos en que no sea la voluntad del contribuyente sujetarse a la mecánica de deducción y acumulación que prevé la disposición legal.

Así, es posible concluir que, la manifestación por escrito de que el depósito o la inversión se efectúa en términos del artículo 185 de la ley, complementa lo dispuesto en dicho precepto, pues es una norma de control que permite identificar entre el cúmulo de contribuyentes (personas físicas) que son titulares de cuentas especiales para el ahorro, a aquellos que decidieron beneficiarse con el estímulo fiscal, lo cual es justificable en la medida en que el estímulo fiscal es optativo.

En efecto, en el propio artículo 185, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se prevé que el contribuyente "*podrá restar el importe de dichos depósitos, pagos o adquisiciones*", lo cual demuestra el carácter volitivo del estímulo fiscal y, por ende, la necesaria manifestación de voluntad del contribuyente de acceder al mismo.



En el mismo sentido, tal manifestación de voluntad del contribuyente debe reflejarse **en el comprobante fiscal que ampare la operación, al añadir la leyenda de que: "se constituye en los términos del artículo 185 de la LISR"**, pues se parte de la premisa de que los comprobantes fiscales sirven para dejar constancia de un hecho o acto con relevancia tributaria,<sup>9</sup> como lo es la determinación del contribuyente de acogerse al estímulo fiscal y tomar la deducción de referencia.

En ese orden de ideas, que se incorpore en el comprobante fiscal que emita la institución de crédito la leyenda en la que se haga referencia a que los depósitos se realizan en términos del artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, permite al contribuyente acreditar el origen de las deducciones que como estímulo fiscal registra en su declaración del ejercicio.

Además, conforme al artículo 29-A, fracción V, del Código Fiscal de la Federación,<sup>10</sup> en el comprobante fiscal se debe describir el servicio que ampara, de manera que el precepto reglamentario únicamente reproduce una obligación ya prevista en una disposición legal.

En ese orden de ideas, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

RENTA. EL ARTÍCULO 303 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO RESPETA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

Criterios discrepantes: Dos personas físicas promovieron juicios contenciosos contra la negativa de devolución de saldo a favor de impuesto sobre la

<sup>9</sup> "COMPROBANTES FISCALES. CONCEPTO, REQUISITOS Y FUNCIONES.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis 1a. CLXXX/2013, Décima Época, Primera Sala, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 524, número de registro digital: 2003506.

<sup>10</sup> "Artículo 29-A. Los comprobantes fiscales digitales a que se refiere el artículo 29 de este Código, deberán contener los siguientes requisitos:

"...

"V. La cantidad, unidad de medida y clase de los bienes o mercancías o descripción del servicio o del uso o goce que amparen."



renta, con motivo de depósitos que realizaron en la cuenta del seguro de separación individualizado, que contrataron con una empresa aseguradora. Los Tribunales Colegiados que conocieron de los juicios de amparo respectivos sostuvieron un criterio distinto sobre la misma cuestión jurídica, consistente en determinar si el artículo reglamentario de referencia viola los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta no transgrede esos principios, ya que sólo desarrolla y complementa lo previsto por el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

**Justificación:** En efecto, el precepto legal de mérito establece un estímulo fiscal para las personas físicas que, entre otros supuestos, efectúen depósitos en cuentas personales especiales para el ahorro. Desde la perspectiva de las personas que decidan acogerse a tal beneficio, se permite que las cantidades que se destinan al ahorro se reduzcan de la base gravable del ejercicio en el que se efectuaron o del inmediato anterior. Asimismo, desde el punto de vista del fomento al ahorro nacional, el estímulo también tiene la finalidad de incrementar la captación de recursos que realizan las instituciones de crédito, las cuales pueden ponerlo a disposición del público en general para el financiamiento de actividades productivas. Por su parte, el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta dispone que se consideran cuentas personales especiales para el ahorro, aquellas en las que se realice cualquier depósito que: a) se aperture en una institución de crédito; b) el contribuyente manifieste por escrito a dicha institución que el depósito o la inversión se efectúa en términos del artículo 185; y c) la institución de crédito asiente en el comprobante fiscal que ampare la operación la leyenda "se constituye en términos del artículo 185 de la LISR". Tales requisitos no vulneran los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que es el precepto legal el que establece los sujetos, las hipótesis, así como el modo y tiempo para acceder al estímulo fiscal; además, sólo desarrollan y complementan lo que dispone la ley, pues son las instituciones de crédito las que captan el ahorro del público en general para colocar esos recursos entre el público inversionista; asimismo, dado que el beneficio es optativo, es necesario que los contribuyentes manifiesten, por escrito, su voluntad para acogerse a él y esa manifestación de voluntad debe reflejarse en el comprobante fiscal que ampare la operación, pues este documento sirve



para dejar constancia de un hecho o acto con relevancia tributaria, como lo es la determinación del contribuyente de acogerse al estímulo fiscal y tomar la deducción respectiva.

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.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la resolución.

Notifíquese; remítanse testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados 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*, 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Luis María Aguilar Morales 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.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **RENTA. EL ARTÍCULO 303 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO RESPETA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.**

Criterios discrepantes: Dos personas físicas promovieron juicios contenciosos contra la negativa de devolución de saldo a favor de impuesto sobre la renta, con motivo de depósitos que realizaron en la cuenta del seguro de separación individualizado, que contrataron con una empresa aseguradora. Los Tribunales Colegiados que conocieron de los juicios de amparo respectivos sostuvieron un criterio distinto sobre la misma cuestión jurídica, consistente en determinar si el artículo reglamentario de referencia viola los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta no transgrede esos principios, ya que sólo desarrolla y complementa lo previsto por el artículo 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Justificación: En efecto, el precepto legal de mérito establece un estímulo fiscal para las personas físicas que, entre otros supuestos, efectúen depósitos en cuentas personales especiales para el ahorro. Desde la perspectiva de las personas que decidan acogerse a tal beneficio, se permite que las cantidades que se destinan al ahorro se reduzcan de la base gravable del ejercicio en el que se efectuaron o del inmediato anterior. Asimismo, desde el punto de vista del fomento al ahorro nacional, el estímulo también tiene la finalidad de incrementar la captación de recursos que realizan las instituciones de crédito, las cuales pueden ponerlo a disposición del público en general para el financiamiento de actividades productivas. Por su parte, el artículo 303 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta dispone que se consideran cuentas personales especiales para el ahorro, aquellas en las que se realice cualquier depósito que: a) se aperture en una institución de crédito; b) el contribuyente manifieste por escrito a dicha institución que el depósito o la inversión se efectúa en términos del artículo 185; y c) la institución de crédito asiente en el comprobante fiscal que am-



pare la operación la leyenda "se constituye en términos del artículo 185 de la LISR". Tales requisitos no vulneran los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que es el precepto legal el que establece los sujetos, las hipótesis, así como el modo y tiempo para acceder al estímulo fiscal; además, sólo desarrollan y complementan lo que dispone la ley, pues son las instituciones de crédito las que captan el ahorro del público en general para colocar esos recursos entre el público inversionista; asimismo, dado que el beneficio es optativo, es necesario que los contribuyentes manifiesten, por escrito, su voluntad para acogerse a él y esa manifestación de voluntad debe reflejarse en el comprobante fiscal que ampare la operación, pues este documento sirve para dejar constancia de un hecho o acto con relevancia tributaria, como lo es la determinación del contribuyente de acogerse al estímulo fiscal y tomar la deducción respectiva.

## **2a./J. 29/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 559/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 22 de abril de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 198/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 61/2019.

Tesis de jurisprudencia 29/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **RESOLUCIÓN EMITIDA EN TÉRMINOS DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN O EN SEDE CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 70/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA, EN APOYO DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. 5 DE AGOSTO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

### **2. Presupuestos procesales**

4. **2.1. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, 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, segundo 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 tres Tribunales Colegiados de diferente Circuito de la misma especialidad (administrativa), cuyo conocimiento es competencia de la Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. **2.2. Legitimación.** La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución



Federal y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

### 3. Criterios contendientes

6. A continuación, se describen las ejecutorias materia de la denuncia. Por razón de método, únicamente se narran las circunstancias y argumentos relacionados con el posible tema de contradicción, que consiste en determinar si el oficio emitido por el Servicio de Administración Tributaria, en términos de la parte final del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por el cual invita al contribuyente a corregir su situación fiscal, constituye o no una resolución definitiva para efectos de la procedencia, ya sea del recurso de revocación o del juicio contencioso administrativo.

7. **3.1. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver el amparo directo 278/2019.** En sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte ese órgano jurisdiccional **concedió** la protección constitucional a la quejosa al estimar que el oficio 500-18-00-07-01-2018-2922 dista de ser una "carta invitación", pues se trata de una resolución definitiva emitida conforme a la última parte del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por lo que sí procede en su contra el recurso de revocación y el juicio contencioso administrativo.

8. Relató como antecedentes que la persona moral Gasolinería Unión, Sociedad Anónima de Capital Variable, ingresó a la página del Servicio de Administración Tributaria, la aclaración AC201861097311, tendente a acreditar que adquirió los bienes y servicios correspondientes a las operaciones realizadas con Impulsora Comercial Mar-Dac, Sociedad Anónima de Capital Variable, que aparece en el "*listado global definitivo*" publicado en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, y para lo cual ofreció diversos medios de convicción. Posteriormente, la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Colima "1" del Sistema de Administración Tributaria, mediante oficio 500-18-00-07-01-2018-2922 dio **contestación a esa aclaración**, donde concluyó que las pruebas presentadas no comprobaron que las operaciones por las



cuales *Comercial Mar-Dac* expidió comprobantes fiscales digitales por Internet por el ejercicio dos mil quince –en su favor– hayan sido materialmente realizadas. Asimismo, en dicha contestación, la autoridad realizó una invitación a la moral quejosa a que corrigiera a la brevedad su situación fiscal, pues de no hacerlo, esa autoridad procedería a ejercer sus facultades de revisión y a determinar contribuciones omitidas.

Contra esa respuesta, la moral quejosa **interpuso recurso de revocación**, el cual desechó la Administración Desconcentrada Jurídica de Colima "1". Inconforme, demandó la nulidad tanto de la resolución del recurso de revocación RRL2018004775, como del oficio 500-18-00-07-01-2018-2922. Correspondió conocer a la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien declaró la validez de las resoluciones impugnadas.

En consecuencia, la quejosa promovió juicio de amparo, el cual se le concedió por vicios en el procedimiento y en el acatamiento; la autoridad responsable declaró la validez de las resoluciones impugnadas en razón de que la resolución 500-18-00-07-01-2018-2922 no era susceptible de ser impugnada mediante el recurso de revocación, **por no constituir una resolución definitiva**, en términos del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, motivo por el cual promovió nuevamente juicio de amparo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien le concedió la protección constitucional al señalar que:

9. En la especie, acorde a las constancias se advierte que fue la propia quejosa quien acudió ante la autoridad administrativa a intentar aclarar y acreditar que adquirió los bienes y servicios correspondientes a las operaciones realizadas con Impulsora Comercial Mar-Dac, Sociedad Anónima de Capital Variable, quien aparece en el "listado global definitivo" publicado en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

10. Luego, la voluntad de la autoridad fiscal **quedó expresada de manera patente y unilateral, al estimar que los medios de prueba presentados por la impetrante no acreditaban las operaciones a que se hacía referencia en cada una de esas facturas**. Por lo que desestimó las facturas que le expidieron



y se produjo un agravio en materia fiscal, ya que expresa la voluntad de la autoridad en restarle valor a esas facturas, pues lo cierto es que con esa determinación le negó efectos fiscales a dichas facturas, por estimar que no prueban la existencia de la materia de las operaciones que contienen.

11. De ahí, que el caso puesto a consideración de la Sala responsable **se ubica en la hipótesis de procedencia prevista en la fracción V del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a la cual el mencionado tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que causen un agravio en materia fiscal.**

12. Con independencia de que se le haya "**invitado a corregir**" su situación fiscal, la autoridad fiscal decidió una situación jurídica concreta, previa en su caso al ejercicio de sus facultades de comprobación, derivada de la petición real y específica que le formuló a la contribuyente, por lo que, además, le apercibió en términos del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación con la determinación de contribuciones omitidas.

13. Derivado de lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que aunque **el oficio impugnado –en realidad– no constituye una carta invitación**, pues lo cierto es que constituye la materialización de la voluntad de la autoridad fiscal, al resolver el procedimiento a que hace referencia la última parte del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, también es cierto que dicho oficio **sí es una resolución definitiva para efectos de la procedencia del recurso de revocación**, ya que para realizar la invitación de corregir su situación fiscal so pena de ejercer sus facultades de comprobación, la autoridad ya ponderó las pruebas presentadas por la quejosa, para dictar la resolución a la que apela la última parte del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, cuestión que sí implica un agravio en materia fiscal.

14. **3.2. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región al resolver el amparo directo 13/2019, dictado en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (cuaderno auxiliar 329/2019).** En sesión de diez de mayo de dos mil diecinueve el Tribunal Colegiado **negó** el amparo al estimar que la carta



invitación no puede ser considerada como una resolución definitiva para efectos de la procedencia del recurso de revocación al no causar ningún tipo de agravio para el contribuyente.

15. Relató como antecedentes que la persona moral Estructuras, Edificaciones y Construcciones Profesionales del Valle de Anáhuac, Sociedad Anónima de Capital Variable demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio número 600-35-2018-2723, de veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, dictada por la Administradora Desconcentrada Jurídica de México "1", del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual **desechó por improcedente** el recurso administrativo de revocación interpuesto contra el diverso oficio número 500-35-00-06-01-2018-1721 de veinticinco de enero de dos mil dieciocho, en el que se contiene la **carta invitación** para que la contribuyente en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación corrija su situación fiscal.

16. Se sobreseyó en el juicio al considerarse que la carta invitación a través del recurso de revocación, no afecta el interés jurídico de la demandante, aunado a que su estudio no compete al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, acorde con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, pues la autoridad demandada únicamente se limitó a sugerir a la contribuyente que corrigiera su situación fiscal, con la finalidad de evitar el ejercicio de facultades de revisión y, en su momento, la emisión de una determinación de un crédito. En contra de esta resolución, la moral quejosa interpuso recurso de reclamación el cual se resolvió en el sentido de confirmar el sobreseimiento.

17. Al resolver el amparo, el Tribunal Colegiado indicó que la carta invitación no es un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de nulidad, y el hecho de que dicho acto pudiera producir un agravio en materia fiscal, en términos de lo dispuesto por la fracción V del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no actualiza la competencia de la autoridad administrativa para conocer del mismo, toda vez que dicha hipótesis normativa está condicionada a que la resolución sea definitiva.

18. De acuerdo al referido artículo, el tribunal en comento conocerá de los juicios promovidos contra "**resoluciones definitivas**", verbigracia, las dictadas



por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, o bien, las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones I a IV de ese precepto.

19. De ahí que, si la Sala Regional responsable estimó que la carta invitación no es un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de nulidad; y, por tanto, **"no era necesario que se pronunciara acerca de si dicho acto causa un agravio en materia fiscal"**, no puede atribuírsele que incurrió en una violación formal al no pronunciarse sobre dicho tópico.

20. Indicó que el juicio de nulidad es improcedente contra los actos denominados **carta invitación**, dictados por los entes adscritos al Servicio de Administración Tributaria, dado que constituyen meramente actos declarativos, por medio de los cuales la autoridad fiscalizadora exhorta (no obliga) al contribuyente a subsanar su situación fiscal y se le presenta una propuesta de pago que no le ocasiona un perjuicio real en su esfera jurídica; que a pesar de que dicha autoridad señale diversas cantidades, aquéllas solo tendrán relevancia cuando la autoridad fiscal ejerza sus facultades de comprobación y despliegue el procedimiento respectivo y, en su caso, se finque el crédito fiscal correspondiente; así como que dicho acto no provoca la pérdida de algún beneficio, en tanto que la autoridad hacendaria solo se limita a dar noticia de un presunto adeudo, pero sin establecer **consecuencias** jurídicas para el interesado.

21. De manera que, **el juicio de nulidad entablado contra una "carta invitación" es improcedente al no constituir una resolución definitiva**, lo que conlleva que ese acto no puede encuadrar en la fracción II del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, ni en ninguna otra. Ello, porque, como lo desarrolló la Segunda Sala de la Suprema Corte, el cumplimiento del principio de definitividad, entendido en términos del penúltimo párrafo de ese artículo y conforme a lo esbozado en la tesis X/2003, es el rubro determinante de la procedencia del juicio federal contencioso administrativo.

22. Enfatizó que el acto administrativo impugnado en sede ordinaria, en el cual la autoridad realizó una atenta invitación al demandante para que corrija



su situación fiscal mediante la realización de declaraciones complementarias, no puede causar ningún tipo de agravio fiscal a la persona moral.

23. Concluyó que la denominada **carta invitación no puede ser considerada como una resolución definitiva al no causar ningún tipo de agravio para el contribuyente**, ni mucho menos saldar cualquiera de las hipótesis específicas de procedencia contempladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; aunado a que, en todo caso, la que será materia de impugnación en la vía contenciosa administrativa será la que determine el crédito fiscal que corresponda; lo que incluso así se desprende del estudio conducente del mencionado acto impugnado.

24. **3.3. Criterio del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito al resolver el amparo directo 254/2019.** En sesión de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado **negó** el amparo al estimar que la carta invitación no se trata de una resolución definitiva, sino de un acto de naturaleza declarativa, razón por la que en su contra no procede el recurso de revocación, así como tampoco puede impugnarse la misma por medio del juicio contencioso administrativo.

25. Señaló como antecedentes que la quejosa Grupo Constructor Oxchuc, Sociedad Anónima de Capital Variable, demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio número 500-19-00-04-01-2017-12735, de cuatro de octubre de dos mil diecisiete, en la que la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Chiapas "1" del Servicio de Administración Tributaria, declaró inexistentes las operaciones celebradas por dicha empresa con su proveedor Mar del Golfo Suministro de Construcción, Sociedad Anónima de Capital Variable.

26. Seguido el juicio contencioso en todas sus etapas, el trece de febrero de dos mil diecinueve, la Sala dictó sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio con fundamento en el artículo 9o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al tener por actualizada la causa de improcedencia «prevista» en el artículo 8o., fracción II, de la citada legislación; pues la Sala responsable consideró que del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se desprende que dicho tribunal conocerá de los juicios que se promuevan en contra de resoluciones definitivas, entendidas



como aquellas decisiones de los entes públicos material y jurídicamente tangibles que no admiten recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa, según el primer y antepenúltimo párrafo de dicho precepto.

27. Siendo que, en la resolución impugnada únicamente se hizo a la empresa una invitación a corregir su situación fiscal mediante declaración o declaraciones complementarias, al haberse concluido que no aportó las documentales suficientes que acreditaran que sí recibió los servicios mencionados en los comprobantes fiscales emitidos por su proveedor, en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

28. Por su parte, el Tribunal Colegiado en sus consideraciones reiteró que **el oficio impugnado se trata de una comunicación procesal pública que sólo da a conocer la existencia de una situación con ciertas consecuencias jurídicas que, al no haberse actualizado, no genera un acto privativo que se considere como una resolución definitiva de las que prevé el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.** En tanto que sólo declaró inexistentes las operaciones celebradas por dicha empresa con su proveedor Mar del Golfo Suministro de Construcción, Sociedad Anónima de Capital Variable, por lo que era indudable que **no se trata de una resolución definitiva, sino de un acto de naturaleza declarativa, razón por la que en su contra no procede el recurso de revocación, así como tampoco puede impugnarse la misma por medio del juicio contencioso administrativo.**

29. Pues únicamente exhortó a la actora quejosa para que corrigiera su situación fiscal respecto de determinadas operaciones consignadas en los comprobantes fiscales expedidos por una diversa empresa, ya que inclusive no se le está imponiendo crédito fiscal o apercibimiento alguno, que sí le depararía una afectación a su esfera jurídica, quedando entonces, a criterio de la empresa quejosa si corrige o no su situación fiscal en atención a la invitación de que fue objeto.

#### 4. Existencia de la contradicción

30. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de interpretación. Para determinar su



existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.<sup>1</sup>

31. En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se cumple con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis, en razón que:

I. Los tribunales contendientes conocieron de una misma cuestión litigiosa, consistente en determinar si el oficio por el que la autoridad fiscal desestima las pruebas presentadas por los contribuyentes para aclarar su situación fiscal en términos de la parte final del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y les invita a corregir su situación fiscal, es una resolución definitiva para efectos de la procedencia, ya sea del recurso de revocación o del juicio de nulidad; y,

II. Adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración. Por un lado el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó que el oficio por el que la autoridad fiscal invita a corregir su situación fiscal al quejoso sí es una resolución definitiva para efectos de la procedencia del recurso de revocación, mientras que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito concluyeron que la "carta invitación" no puede ser considerada como una resolución definitiva para efectos de la procedencia del recurso de revocación, así como tampoco puede impugnarse la misma por medio del juicio contencioso administrativo.

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, tesis P. XLVII/2009 y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



32. En razón de lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que sí existe la contradicción de tesis, surgiendo la interrogante consistente en determinar si: **¿El oficio emitido por el Servicio de Administración Tributaria en términos de la parte final del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por el cual invita al contribuyente a corregir su situación fiscal, constituye una resolución definitiva para efectos de la procedencia, ya sea del recurso de revocación o del juicio contencioso administrativo?**

## 5. Estudio

33. En primer término, debe mencionarse que el punto de contradicción se centra en aquellos oficios o "cartas invitación" emitidos por el Servicio de Administración Tributaria con motivo de la previa declaratoria de inexistencia de operaciones realizadas por el contribuyente con un tercero en términos del penúltimo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, a través de las cuales la autoridad fiscal le haya "**invitado a corregir su situación fiscal**" al quejoso, al haberse concluido la primera parte del procedimiento establecido en dicho precepto.<sup>2</sup>

34. A fin de explicar el referido procedimiento, es menester conocer el texto del artículo 69-B:

"Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comproban-

<sup>2</sup> Oficios de contenido y naturaleza diferente a aquellos sobre las cuales este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en las jurisprudencias 2a./J. 62/2013 (10a.) y 2a./J. 110/2019 (10a.) de títulos y subtítulos: "CARTA INVITACIÓN AL CONTRIBUYENTE PARA QUE REGULARICE EL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE SUS INGRESOS POR DEPÓSITOS EN EFECTIVO. NO ES IMPUGNABLE EN SEDE CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA." y "CARTA INVITACIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE DESESTIMA LA SOLICITUD ACLARATORIA DEL CONTRIBUYENTE SOBRE SU SITUACIÓN FISCAL DERIVADA DE AQUÉLLA, NO ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO." razón por la cual resultan inaplicables al caso.



tes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Los contribuyentes podrán solicitar a través del buzón tributario, por única ocasión, una prórroga de cinco días al plazo previsto en el párrafo anterior, para aportar la documentación e información respectiva, siempre y cuando la solicitud de prórroga se efectúe dentro de dicho plazo. La prórroga solicitada en estos términos se entenderá concedida sin necesidad de que exista pronunciamiento por parte de la autoridad y se comenzará a computar a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo previsto en el párrafo anterior.

"Transcurrido el plazo para aportar la documentación e información y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en un plazo que no excederá de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer y notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario. Dentro de los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, misma que deberá proporcionarse dentro del plazo de diez días posteriores al en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario. En este caso, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente al en que venza el referido plazo de diez días. Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el



primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"La autoridad fiscal también publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, trimestralmente, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente.

"Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente, dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento.

"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este código.

"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este código."



35. De lo anterior se obtiene que los primeros cinco párrafos, establecen una primera parte del procedimiento que debe seguir la autoridad fiscal una vez que advirtió que un contribuyente ha emitido comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirecta, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, no esté localizable, el cual a su vez se compone de diversas etapas, a saber:

a) Que mediante las facultades con que cuentan las autoridades administrativas se detecte la emisión de comprobantes de esa naturaleza.

b) Deberá notificarse a quienes se encuentren en ese supuesto, tanto por buzón tributario como mediante una publicación en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria y en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que en un plazo de quince días manifiesten lo que a su interés convenga y aporten pruebas que acrediten la existencia de las operaciones amparadas por los comprobantes.

c) Se valorarán los elementos aportados por el interesado y emitirá su resolución, haciéndola de su conocimiento.

d) Una vez que se practicó la notificación referida en el párrafo que antecede, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, respecto de los contribuyentes que no hayan desvirtuado la presunción de inexistencia de operaciones, así como una de los que sí lo hicieron.

36. La consecuencia de la publicación de dicho listado será la de considerar, con efectos generales, que **las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.**

37. Por otra parte, los párrafos subsecuentes señalan la **segunda parte del procedimiento a seguir**, la cual **guarda relación con las personas que hayan dado efectos fiscales a los comprobantes de esta índole expedidos por contribuyentes que se encuentren en la lista definitiva aludida**, pues establecen que dichas personas, contarán con un plazo de treinta días des-



pués de la publicación del listado para acreditar que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios considerados inexistentes por la autoridad hacendaria, o bien, corregir su situación mediante la declaración complementaria que corresponda.

38. Y, en caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal en los términos antes descritos, determinará los créditos fiscales que correspondan. Aunado a ello, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

39. Es decir, el procedimiento establecido en el artículo 69-B antes transcrito refiere a dos tipos de sujetos obligados:

1. Aquel contribuyente que **ha emitido** comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirecta, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, no esté localizable y que pueda o no haber desvirtuado la presunción de inexistencia de operaciones.

2. Aquellos que hayan dado efectos fiscales a los comprobantes expedidos por contribuyentes que se encuentren en la lista definitiva aludida –que no desvirtuaron tal presunción–.

40. En este segundo supuesto es en el que se ubica el punto de contradicción, debido a que un contribuyente le dio efectos fiscales a facturas que le expidió uno diverso y que está en la lista definitiva a que hace referencia el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, esto es, que **las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por los contribuyentes en cuestión no produjeron efecto fiscal alguno**, motivo por el cual genera en estos contribuyentes la obligación de, optativamente:

a) Dentro del plazo de treinta días siguientes a la publicación de la lista definitiva, acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los comprobantes fiscales, o



b) A corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan.

41. Cuando el contribuyente opte por acudir ante la autoridad fiscal a acreditar que, efectivamente, adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales, aquélla emite una resolución en la que valora los medios de convicción que le fueron aportados y determina si efectivamente justificaron ese extremo. En el supuesto que determine que sí, los comprobantes fiscales tendrán los efectos jurídicos que le imprimió; empero, si la resolución concluye que no se acreditó dicha circunstancia, le indicará esa circunstancia al contribuyente para que corrija su situación fiscal o, en su defecto, determinará los créditos fiscales correspondientes.

42. Así, se habla de una obligación, pues en caso de que se concluya en este procedimiento que no se acreditó que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los comprobantes fiscales, como se dijo, las consecuencias de dicha resolución serán:

- Que la autoridad fiscal determinará los créditos fiscales que correspondan; y,

- Las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales que le expidió el contribuyente que está en la lista definitiva a que se refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, **se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en ese ordenamiento legal.**

43. De lo anterior podemos advertir que la resolución que define esa circunstancia proviene de un procedimiento, pues el propio contribuyente acude ante la autoridad fiscal y le presenta pruebas para acreditar que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales; además, en la propia resolución se define si efectivamente esas pruebas acreditan ese extremo y, en caso de no ser así, tendrá las consecuencias citadas en los puntos que anteceden.

44. Además, es necesario precisar que los comprobantes fiscales ya fueron declarados sin valor fiscal alguno, desde que se hizo la publicación definitiva



va a que se refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por lo que desde este punto el tercero ya se ve afectado. Aunado a ello, se suma el hecho de que, de no corregir su situación fiscal o acudir ante la autoridad hacendaria a acreditar que sí se le prestó el servicio o adquirió el bien ahí relacionado, tendrá como consecuencias la posible determinación de créditos fiscales y **la posible actualización de algún delito previsto en el Código Fiscal de la Federación relacionado con los actos o contratos simulados derivados de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales emitidos por los contribuyentes que ya tuvieron un procedimiento para probar la existencia de las operaciones.**

45. Se destaca que la resolución por la que se determina que las pruebas aportadas por el contribuyente para acreditar la prestación del servicio o la adquisición del bien, resuelve en definitiva su situación, además de que conlleva una afectación que implica un agravio en materia fiscal, puesto que a través de ella, la autoridad fiscal decide una situación jurídica concreta, previa, en su caso, al ejercicio de sus facultades de comprobación, derivada de una petición real y específica que le formuló a la contribuyente con consecuencias propias.

46. Es decir, constituye una resolución definitiva en términos de la tesis aislada 2a. X/2003,<sup>3</sup> 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.", en la cual esta Segunda Sala fijó los alcances del concepto "resolución definitiva" donde para definir cuándo se está ante aquella, debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, ya sea expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública, en tanto que esa voluntad comúnmente se expresa de dos formas:

<sup>3</sup> Cabe mencionar que en esta tesis se analizó el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente en esa fecha, cuyo texto coincide con el actual numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa –precepto aplicado en los criterios contendientes–. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, febrero de 2003, materia administrativa, tesis 2a. X/2003, página 336, registro digital: 184733.



- Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento; y,
- Como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

47. Entonces, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse "definitivas", pues ese carácter sólo lo deviene a la última decisión, por lo que cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución. Mientras que, tratándose de actos aislados expresos o fictos de la administración pública sólo serán definitivos cuando contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

48. En otras palabras, serán definitivas aquellas que, atendiendo a la naturaleza jurídica de la resolución, reflejen la última voluntad oficial sin requerir de un procedimiento que le anteceda.

49. En relación con ello, se trae a colación lo establecido por los artículos 117 del Código Fiscal de la Federación y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, que en lo que aquí interesa disponen:

"Artículo 117. El recurso de revocación procederá contra:

"I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

"a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

"b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

"c) Dicten las autoridades aduaneras.

"d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este código."



"Artículo 3. El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"...

"V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores; ..."

50. Como se advierte, ambos numerales disponen que el recurso de revocación y el juicio contencioso administrativo, respectivamente, procederán contra las **resoluciones definitivas** dictadas por autoridades fiscales federales que –entre otros– **causen agravio al particular en materia fiscal**.

51. En el caso concreto, cuando la autoridad fiscal emite resolución en la que desestima las pruebas aportadas por el contribuyente para acreditar que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales, lo cual tiene como consecuencia un agravio en materia fiscal al contribuyente, pues concluye que no prueban la existencia de la materia de las operaciones que contienen; lo cual per se conlleva consecuencias jurídicas para el interesado.

52. Aunado a que de hacer caso omiso al contenido del oficio, **las consecuencias serán la posible determinación de un crédito fiscal aunado a la posible actualización de algún delito previsto en el Código Fiscal de la Federación relacionado con los actos o contratos simulados derivados de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales de operaciones presuntamente inexistentes**.

53. En conclusión, esta Segunda Sala considera que el oficio mediante el cual la autoridad fiscal resuelve que las pruebas aportadas por el contribuyente no acreditan que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los comprobantes fiscales, **sí se trata de una resolución definitiva dictada por una autoridad fiscal que causa un agravio en la materia al contribuyente**, por tanto, es una resolución susceptible de ser impugnada ya



sea, a través del recurso de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación o mediante el juicio contencioso administrativo.

54. Lo anterior acorde con lo establecido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 133/2015 (10a.) de título, subtítulo y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE AUDIENCIA. El precepto aludido prevé un procedimiento para que las autoridades presuman la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente. Asimismo, establece que los terceros que hayan utilizado estos documentos para soportar una deducción o un acreditamiento, tendrán un plazo para demostrar ante la autoridad que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o para corregir su situación fiscal. Ahora bien, la primera publicación que se efectúa en dicho procedimiento constituye un medio de comunicación entre la autoridad fiscal y el contribuyente que se encuentra en el supuesto de presunción de inexistencia de operaciones, siendo que la finalidad de esa notificación es hacer del conocimiento del gobernado la posibilidad que tiene de acudir ante la autoridad exactora, a manifestar lo que a su interés legal convenga, inclusive a ofrecer pruebas para desvirtuar el sustento de la referida presunción, esto de manera previa a que se declare definitivamente la inexistencia de sus operaciones; por lo que la mencionada primera publicación resulta ser un acto de molestia al que no le es exigible el derecho de audiencia previa; por otra parte, en relación con la segunda publicación a que se refiere el precepto citado, quedan expeditos los derechos de los contribuyentes que dieron efectos fiscales a los comprobantes que sustentan operaciones que se presumen inexistentes, para que aquéllos acudan ante la autoridad hacendaria con el fin de comprobar que efectivamente recibieron los bienes o servicios que amparan, lo que constituye un periodo de prueba, y



en caso de no lograr desvirtuar esa presunción, pueden impugnar la resolución definitiva a través de los medios de defensa que estimen convenientes. En esas condiciones, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación que prevé el procedimiento descrito, no viola el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>4</sup>

## 6. Criterio que debe de prevalecer

55. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, redactado de la siguiente manera:

RESOLUCIÓN EMITIDA EN TÉRMINOS DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN O EN SEDE CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si la resolución por la que la autoridad fiscal desestima las pruebas presentadas por los contribuyentes para aclarar su situación fiscal en términos del penúltimo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y les invita a corregir su situación fiscal, es o no una resolución definitiva para efectos de la procedencia, ya sea del recurso de revocación o del juicio de nulidad. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues uno de ellos concluyó que sí mientras que los otros dos concluyeron que no.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la resolución emitida en términos del penúltimo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, mediante la cual la autoridad hacendaria desestima las pruebas que aportó el contribuyente y lo invita

<sup>4</sup> Decima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1738, registro digital: 2010274 y en el *Semanario Judicial de la Federación* viernes 23 de octubre de 2015.



a corregir su situación fiscal, constituye una resolución definitiva que causa un agravio en materia fiscal y, por tanto, es susceptible de ser impugnada, ya sea a través del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso administrativo.

Justificación: En la resolución emitida en términos del penúltimo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por el Servicio de Administración Tributaria, a través de la cual desestima las pruebas que le aportó el contribuyente y concluye que no acreditan que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales (expedidos por un contribuyente que se encuentra en la lista definitiva prevista en ese precepto), sí se trata de una resolución definitiva impugnable en el recurso administrativo de revocación o en el juicio contencioso administrativo, conforme a los artículos 117 del Código Fiscal de la Federación y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente, pues genera un agravio al particular en materia fiscal, en la medida en que a través de este acto la autoridad de la materia manifiesta su voluntad oficial, ya que decide una situación jurídica concreta, previa, en su caso, al ejercicio de sus facultades de comprobación, derivada de una petición real y específica que le formuló al contribuyente con consecuencias propias. Ello, ya que desestima las pruebas que presentó el contribuyente para acreditar que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales, lo que puede traer consecuencias jurídicas para el interesado consistentes en la posible determinación de créditos fiscales que correspondan, aunado a que las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

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 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.



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

**Notifíquese;** remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2013 (10a.) y 2a./J. 110/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 724 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de agosto de 2019 a las 10:38 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2462, con números de registro digital: 2003822 y 2020506, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **RESOLUCIÓN EMITIDA EN TÉRMINOS DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN O EN SEDE CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si la resolución por la que la autoridad fiscal desestima las pruebas presentadas por los contribuyentes para aclarar su situación fiscal en términos del penúltimo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y les invita a corregir su situación fiscal, es o no una resolución definitiva para efectos de la procedencia, ya sea del recurso de revocación o del juicio de nulidad. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues uno de ellos concluyó que sí mientras que los otros dos concluyeron que no.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la resolución emitida en términos del penúltimo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, mediante la cual la autoridad hacendaria desestima las pruebas que aportó el contribuyente y lo invita a corregir su situación fiscal, constituye una resolución definitiva que causa un agravio en materia fiscal y, por tanto, es susceptible de ser impugnada, ya sea a través del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso administrativo.

Justificación: En la resolución emitida en términos del penúltimo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por el Servicio de Administración Tributaria, a través de la cual desestima las pruebas que le aportó el contribuyente y concluye que no acreditan que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales (expedidos por un contribuyente que se encuentra en la lista definitiva prevista en ese precepto), sí se trata de una resolución definitiva impugnabile en el recurso administrativo de revocación o en el juicio contencioso administrativo, conforme a los artículos 117 del Código Fiscal de la Federación y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente, pues genera un agravio al particular en materia fiscal, en la medida en que a través de este acto la autoridad de la



materia manifiesta su voluntad oficial, ya que decide una situación jurídica concreta, previa, en su caso, al ejercicio de sus facultades de comprobación, derivada de una petición real y específica que le formuló al contribuyente con consecuencias propias. Ello, ya que desestima las pruebas que presentó el contribuyente para acreditar que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales, lo que puede traer consecuencias jurídicas para el interesado consistentes en la posible determinación de créditos fiscales que correspondan, aunado a que las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

## 2a./J. 48/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 70/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito. 5 de agosto de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 278/2019, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo directo 13/2019 (cuaderno auxiliar 329/2019), y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 254/2019.

Tesis de jurisprudencia 48/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 103/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 8 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

## **2. Presupuestos procesales**

4. **2.1. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos 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 un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diverso Circuito de la misma especialidad (administrativa), cuyo conocimiento es exclusivo de la Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. **2.2. Legitimación.** La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues su denunciante –Secretaría de la Función Pública– figura como parte dentro de uno de los asuntos en conflicto.



### 3. Criterios contendientes

6. En principio conviene precisar que la resolución dictada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la contradicción de tesis 12/2019 de la que derivó la jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).", no ha sido remitida por ese órgano jurisdiccional; **sin embargo**, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispone su numeral 2, **se invoca como hecho notorio** que en el *Semanario Judicial de la Federación* se encuentra publicada dicha jurisprudencia con su respectiva resolución; además, cuando se remitió para su publicación se hizo en conjunción con la copia certificada de la resolución que sustenta el criterio; por tanto, **se tiene por satisfecho ese requisito**.

7. En relación con la vigencia de dicho criterio, es conveniente precisar que se trata de una resolución dictada por un Pleno de Circuito, quien en términos del artículo 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer de las contradicciones de tesis y solicitudes de sustitución de jurisprudencia; **por ello**, es incuestionable que el único medio a través del cual puede cambiar un criterio es a través de la solicitud de sustitución de jurisprudencia, la que una vez resuelta, en términos del artículo 230, último párrafo, de la Ley de Amparo, la resolución se publicará y distribuirá en los mismos términos que establece esa legislación. **De ahí que se puede concluir que, si no ha remitido alguna anotación al *Semanario Judicial de la Federación*, tal criterio sigue vigente**, por lo que se concluye que está satisfecho ese requisito.

8. **A continuación**, se describen las ejecutorias que dieron origen a la presente denuncia. Por razón de método, únicamente se narran las circunstancias y argumentos relacionados con el posible tema de contradicción, que consiste en determinar conforme a qué legislación procede sustanciar un procedimiento de



responsabilidad, si la infracción presuntamente cometida ocurrió antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero el procedimiento no había sido iniciado.

**9. 3.1. Criterio del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la contradicción de tesis 12/2019.** El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito conoció de los criterios contendientes entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el recurso de revisión RF. 81/2019, y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, al resolver el amparo directo DA. 123/2019, y determinó que existía la contradicción de tesis planteada, ya que ambas ejecutorias tuvieron su origen en controversias planteadas por servidores públicos (del ámbito federal y de la Ciudad de México, respectivamente), en las cuales fue materia de cuestionamiento si los procedimientos disciplinarios debieron ser tramitados con fundamento en la legislación vigente en la fecha en que ocurrieron los hechos probablemente irregulares, o bien, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya entrada en vigor fue posterior.

10. Para resolver la contradicción, el Pleno de Circuito retomó las consideraciones de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 133/2017, las cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2017 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 1154, «con número de registro digital: 2014977 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas» cuyos título, subtítulo y texto son: "PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA."

11. Derivado de lo anterior, advirtió que la desvinculación de etapas procedimentales estrechamente relacionadas puede comprometer la integridad y la congruencia de un procedimiento (y, consecuentemente, la consecución de sus fines), lo cual es un riesgo análogo para el caso de pretender aplicar los resultados de una investigación basada en una ley, para la sustanciación de un trámite basado en otra.



12. Por ende, para evitar tal división de aspectos consustanciales, consideró que lo procedente es que, si los actos de índole adjetiva, en una etapa, son llevados de acuerdo con las reglas de una ley, los subsecuentes deben estar regidos por la misma, en tanto aquéllos se verán reflejados en ésta y son un presupuesto de su adecuada finalización.

13. En este entendido, conforme a una interpretación funcional, procedió a considerar que, para efectos del tránsito legislativo el procedimiento administrativo señalado por el legislador es el que inicia con la fase de investigación, toda vez que, la vigente ley general establece una estrecha relación entre las distintas etapas, al grado que los resultados obtenidos por el área investigadora trascienden a la actuación de la diversa sustanciadora y los de ésta, a su vez, son determinantes para la fase de resolución, particularmente, en cuanto a qué autoridad tendrá competencia para conocerla y a los derechos ejercidos por las partes que, en su caso, deberán ser tomados en cuenta para la determinación definitiva.

14. En otras palabras, señaló que se entiende que el artículo tercero transitorio no hace referencia a las etapas de sustanciación y de sanción, únicas seguidas en forma de juicio de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que iniciaban con el oficio citatorio que, al efecto, fuera expedido, puesto que, en ese entendido, se genera una incompatibilidad normativa que dificulta a las autoridades involucradas el ejercicio de sus facultades y propicia la inseguridad jurídica de las partes involucradas.

15. En consecuencia, determinó que el procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio se debe considerar iniciado con la investigación sólo para este efecto, es decir, para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo, sin considerar otros aspectos, como la interrupción de los plazos para que prescriba la facultad. De suerte que si el área encargada condujo ésta con base en un ordenamiento anterior a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio, para lo cual, en su caso, procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas con motivo de la reforma integral en materia de combate a la corrupción.



16. Este criterio que fue recogido en la tesis PC.I.A. J/157 A (10a.), de título, subtítulo y texto:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). La Ley General de Responsabilidades Administrativas tuvo su origen en la creación de un sistema uniformado de combate a la corrupción –el cual inició con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015– y entró en vigor el 19 de julio de 2017; no obstante, de conformidad con el artículo tercero transitorio de su decreto de expedición, los procedimientos administrativos iniciados antes de esta última fecha deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Por otro lado, la citada ley general contiene diversas particularidades, como son: una clara distinción entre las fases de investigación, de sustanciación y de resolución; la existencia de la caducidad de la instancia; la posibilidad de confesar la responsabilidad para obtener una reducción de las sanciones; el reconocimiento del carácter de parte procesal al denunciante; la existencia de medios de impugnación contra decisiones preliminares y, de manera destacada, la exigencia de presentar un informe de presunta responsabilidad a cargo de la autoridad investigadora, en el que debe calificarse la gravedad de las conductas investigadas, lo cual determinará si el encargado de emitir la resolución es un órgano administrativo (para faltas no graves) o un tribunal de justicia administrativa (sobre faltas graves). Lo anterior evidencia una estrecha vinculación entre las diversas etapas adjetivas que, inclusive, están reguladas en un mismo libro de la ley, mientras que las actuaciones relacionadas con el citado informe son de tal relevancia que pueden dar lugar a la improcedencia del procedimiento, por una indebida determinación de la competencia o por la falta de elaboración de aquel informe. Así, la falta de regulación de estos aspectos en ordenamientos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pone de manifiesto que no solamente existen diferencias formales o respecto de derechos procesales, sino una verdadera incompati-



bilidad entre las etapas de investigación seguidas a partir de las leyes anteriores y el trámite instituido por la ley general. En ese contexto, conforme a una interpretación funcional del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, el procedimiento al que hace referencia se debe entender iniciado con la fase de investigación, sólo para este efecto, de suerte que si el área encargada condujo ésta con base en un ordenamiento anterior a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio, para lo cual, en su caso, procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas con motivo de la reforma integral en materia de combate a la corrupción."

**17. 3.2. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito al resolver la revisión fiscal 23/2019.** El Tribunal Colegiado conoció de la revisión fiscal promovida en contra de la sentencia de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que declaró la nulidad del procedimiento y resolución sancionadora por estimar que dicha resolución era ilegal, al haber derivado de un procedimiento sancionador que se sustanció sobre la base de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando la normatividad aplicable era la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

18. El Tribunal Colegiado declaró fundados los agravios al estimar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no puede servir como fundamento procedimental para imponer sanciones a una conducta cometida bajo la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

19. Señaló que los procedimientos son cauces, métodos o secuelas para determinar aspectos sustantivos como: derechos, obligaciones, responsabilidades, sanciones, etcétera. Intentar aplicar normas sustantivas pertenecientes a un ordenamiento y sistema, a partir de reglas procedimentales que atienden a otra ley y sistema regulatorio, es mezclar disposiciones que tienen fines, objetivos y racionalidades distintas. También que la seguridad jurídica determina que, si una conducta se realizó y el régimen jurídico asocia un procedimiento para determinar sus consecuencias, no puede introducirse uno distinto que está asociado y



diseñado para otra clase de conductas y procedimientos, desde el punto de vista material y temporal.

20. En ese contexto, estimó pertinente extender la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo o procedimental, para sancionar conductas consumadas durante su vigencia, ello ya que, en cuanto a la interpretación de normas adjetivas o procedimentales, debe existir razonabilidad, pues los nuevos procedimientos y competencia de las autoridades que sancionan conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, guardan conexión y tienen sentido con el tipo de falta cometida, pero que debe estar prevista en el ordenamiento respectivo, en el entendido que, esta última legislación, distingue expresamente entre faltas graves y no graves, incluso entre faltas cometidas por particulares en connivencia con servidores públicos, pero a partir de razones, causas, propósitos y consecuencias distintas de lo previsto en la que antecedió, lo que, por supuesto, no es compatible con las disposiciones de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

21. Así, no puede hacerse una separación tajante entre normas sustantivas y adjetivas o procedimentales, sin ver el contexto sistemático, estructural y funcional del paquete normativo que contempla la vigente ley, distinto al de la que precedió.

22. En consecuencia, determinó que si la conducta se actualizó bajo la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debe aplicar también ésta en lo relativo al procedimiento y criterios de sanción correspondientes, y no el contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que contiene una categorización incompatible para el viejo modelo, a saber, distinción en la aplicación y tratamiento de faltas graves y no graves bajo referentes y para propósitos diferenciados.

#### 4. Existencia de la contradicción

23. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de interpretación. Para determinar su existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más



órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.<sup>2</sup>

24. En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se cumplen con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis, en razón que:

i. Los tribunales contendientes conocieron de una misma cuestión litigiosa, consistente en determinar con qué norma procede tramitar el procedimiento de responsabilidad administrativa en los supuestos en que la conducta se haya realizado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero que no se haya iniciado investigación; y

ii. Adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración. Por un lado el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se inició la investigación, por tanto, si la conducta se ejecutó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la que se cometió la conducta.

25. En razón de lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que sí existe la contradicción de tesis, surgiendo la interrogante consistente en determinar: **¿Conforme a qué legislación procede sustanciar un procedimiento de responsabilidad, si la infracción presuntamen-**

<sup>2</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, tesis P. XLVII/2009, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



## te cometida ocurrió antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero el procedimiento no había sido iniciado?

### 5. Estudio

26. En primer término, debe mencionarse que de acuerdo con el artículo 73 constitucional<sup>3</sup> que establece las facultades del Congreso de la Unión, se advierte que corresponde a éste expedir la ley general que regule la distribución de 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 que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

27. Ahora bien, con motivo de las reformas atribuibles a una política referente al combate a la corrupción fueron reformados diversos ordenamientos (tales como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como reformas al Código Penal

<sup>3</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

"La Sala Superior del tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

"...

"XXIX-V. Para expedir 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 éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."



Federal, entre otros) entre ellos, se ordenó la emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual, de acuerdo a las reglas transitorias<sup>4</sup> conducentes del decreto por el cual fue publicada, en conjunto con otras disposiciones vinculadas, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se estableció que:

"Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente decreto.

"En tanto entra en vigor la ley a que se refiere el presente transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administra-

<sup>4</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

"Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, 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 presente decreto.

"Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente decreto.

"En tanto entra en vigor la ley a que se refiere el presente transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

"A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida ley general, se utilicen en el ámbito federal.

"Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los títulos primero, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas."



tivas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. ..."

28. Derivado de los transitorios antes mencionados se advierte que **el primer día de vigencia** de la Ley General de Responsabilidades Administrativas **fue el diecinueve de julio de dos mil diecisiete**, por lo que después de esa fecha, los procedimientos pendientes de resolución deben concluir con base en las leyes aplicables a su inicio.

29. Sin embargo, dentro de los supuestos regulados no se estableció cual sería el ordenamiento aplicable para resolver las conductas posiblemente infractoras cometidas antes de la vigencia de la ley general **sobre las cuales no se hubiere iniciado la investigación correspondiente**.

30. Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla reglas específicas en cuanto a etapas procesales, reglas sobre caducidad, procedencia y valoración de pruebas, autoridades involucradas –investigadora, sustanciadora y resolutora–,<sup>5</sup> así como tipos de faltas,<sup>6</sup> sanciones y autoridades vinculadas en la aplicación de la ley.<sup>7</sup> De manera que el nuevo procedimiento en materia de responsabilidad administrativa se compone de diversas etapas:

Diligencias para adquirir información y medios de prueba, iniciadas de oficio, con motivo de una auditoría o a partir de una denuncia, que concluyen si la

<sup>5</sup> Artículo 3, fracciones II, III y IV, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>6</sup> Artículo 3, fracciones XIV, XV, XVI y XVII, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>7</sup> Artículo 9 Ley General de Responsabilidades Administrativas.



autoridad advierte la comisión de irregularidades, con su calificación y la emisión de un informe;

2. La integración del expediente a partir de la admisión del informe, el emplazamiento y la citación a las partes, la celebración de una audiencia inicial, el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de pruebas, así como alegatos, y el cierre de instrucción; y,

3. El dictado de la resolución.

31. Asimismo, distingue labores que asigna a autoridades diferentes entre sí, aun cuando pertenezcan al mismo órgano contralor, da paso a la participación de diversos agentes, además de a la autoridad y a los imputados, da el carácter de terceros a quienes se puedan ver afectados por la resolución final, incluyendo la parte denunciante. Derivado de ello, surgen nuevas obligaciones, como lo es la notificación a estos últimos, a fin de que las resoluciones alcanzadas puedan ser materia de impugnación a través de recursos ordinarios. **Los deberes a cargo del investigador también se amplían, con la formulación del informe de presunta responsabilidad, en el cual, entre otros aspectos, se califica como grave o no grave la conducta imputada, y se da noticia de las pruebas que serán ofrecidas para acreditar la irregularidad.**

32. Todo esto influye en gran medida en el nuevo procedimiento regulador por parte de la ley general, puesto que **con la anterior ley, la mencionada calificación previa de la conducta solamente tenía efectos relevantes en cuanto a la decisión de fondo, mientras que actualmente influye en aspectos adjetivos.**

33. De tal modo, se advierte la incorporación de instituciones jurídicas novedosas que conllevan, por una parte, el establecimiento de derechos procesales a favor de quien denunció los hechos y de quien resiente la imputación, así como de mecanismos para abonar a la seguridad jurídica de las partes involucradas y para coadyuvar en la correcta solución del caso; por otra, la ya referida creación de un procedimiento provisto de distintas fases claramente diferenciadas, pero con un necesario nexo entre sí, por haber sido constituidas de manera concatenada y sistemática. Es decir, las diversas fases, desde la investigación hasta la resolución, están estrechamente vinculadas, ya que su diseño corresponde al de un mecanismo secuencial, en el que las determinaciones iniciales influyen en el trámite posterior.



34. Contrario a lo anterior, en las normas abrogadas –Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos/Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos– no había participación directa de las partes durante la investigación (además, no se reconocía ese grado de intervención al denunciante), tampoco había asunción de responsabilidad como incentivo para coadyuvar en aquélla; medios de defensa ordinarios durante la etapa de sustanciación ni una actuación específica para determinar la gravedad (como es el informe de presunta responsabilidad), sino hasta la imposición de la medida sancionatoria.

35. No obstante lo anterior, y que la nueva legislación prevea derechos procesales que no existían, como la intervención de la parte denunciante, de los cuales no gozarán quienes hayan sido investigados o presentado denuncias bajo la normatividad abrogada, cabe mencionar que tratándose de normas procesales no existe adquisición de derechos adjetivos ni son aplicables, por lo general, las reglas atinentes a la aplicación retroactiva (ya sea en perjuicio o en beneficio), aunado a que la combinación de ambos regímenes generaría una incompatibilidad que podría provocar un perjuicio en la investigación y eventual sanción de irregularidades.

36. De manera que, si el artículo tercero transitorio<sup>8</sup> de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que sólo los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa se sustanciarán conforme a la ley anterior; **no puede extenderse esa regla a los asuntos no iniciados**. Por tanto, es válido llevar a cabo un procedimiento conforme a la nueva legislación, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con anterioridad a su entrada en vigor.

37. Ello en atención a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de

<sup>8</sup> "Tercero. ... En tanto entra en vigor la ley a que se refiere el presente transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"...

"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio."



las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, regulando desde los aspectos más esenciales hasta los accesorios. Lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; de manera relevante, la investigación hacia la resolución, con motivo del tratamiento diferenciado entre conductas calificadas como graves y las que no lo fueron. En contraste, las leyes anteriores no prevén realizar esa calificación previa a la etapa de sustanciación y tampoco un método para definir quién debe resolver sobre la sanción.

38. Por tanto, por la estrecha vinculación entre la fase de investigación –la cual prevé elementos antes inexistentes– y las posteriores, se cuenta con elementos para advertir la modificación de las normas adjetivas existentes antes de la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las que ésta contiene, particularmente, en cuanto al tránsito de la fase de investigación a la de resolución que, además de contar con la adición de las prerrogativas y los agentes participantes ya indicados, requiere una determinación previa de la gravedad de la imputación.

39. Luego, si la autoridad efectuó la investigación sin apegarse a las reglas de la ley general, someterla a iniciar el procedimiento, en su fase de sustanciación, con base en ésta, la obligaría a hacerla sin calificación previa sobre la gravedad de las conductas, contenida en el informe de presunta responsabilidad, que determina tanto la competencia como las reglas de trámite, lo cual, inclusive podría ocasionar la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento, con el riesgo de obstaculizar el cumplimiento de los fines de la norma e, inclusive, impunidad por conductas constitutivas de responsabilidad, con motivo de vicios adjetivos de carácter formal. En otras palabras, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece un sistema concatenado incompatible con lo establecido conforme a la ley abrogada o a las disposiciones derogadas, por lo que en la sustanciación del procedimiento administrativo debe regir la aplicación de uno solo de estos ordenamientos.

40. Es decir, no es viable pretender iniciar una investigación basada en una ley (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), para que, conforme a los resultados, la sustanciación del procedimiento se realice basado en otra (Ley General de Responsabilidades Administrativas) conforme a la



cual aspectos sustanciales quedan definidos a partir de las anteriores actuaciones. Por lo que lo procedente es que, si los actos de índole adjetiva en una etapa son llevados de acuerdo con las reglas de una ley, los subsecuentes deben estar regidos por la misma, en tanto aquéllos se verán reflejados en ésta y son un presupuesto de su adecuada finalización.

41. En conclusión, como los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas implican que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se puedan entender de manera aislada, el procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio se debe considerar iniciado con la investigación para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo; por tanto, si la conducta se ejecutó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

42. Ahora bien, es cierto que un punto importante es la calificación de la conducta como grave o no grave, lo que no se realizaba de manera previa con la anterior legislación; **sin embargo**; ello no representa un obstáculo, porque la gravedad de la conducta estaba establecida en el artículo 13, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en los términos siguientes: "... En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley.", lo que pone de manifiesto que existía un parámetro eficaz para hacer esa calificación de manera previa, como lo establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el nuevo procedimiento; por tanto, ahora con el nuevo procedimiento se tiene la obligación de hacer la calificación de manera previa a la resolución.

43. Por tal motivo, cabe precisar que, una vez concluida la investigación, la autoridad encargada de tramitar el procedimiento e imponer en su caso la sanción correspondiente, será aquella competente conforme a lo previsto en la presente ejecutoria

## 6. Criterio que debe de prevalecer

44. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe pre-



valecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, redactado de la siguiente manera:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la inves-



tigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.

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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.

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

**Notifíquese;** remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas emitieron 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:** La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25



de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo III, octubre de 2019, página 3205, con número de registro digital: 2020920.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).**

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora



bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.

## 2a./J. 47/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 103/2020. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, ambos en Materia Administrativa. 8 de julio de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 12/2019, el cual dio origen a la tesis PC.I.A. J/157 A (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo III, octubre de 2019, página 3205, con número de registro digital: 2020920; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver la revisión fiscal 23/2019.

Tesis de jurisprudencia 47/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**SEGURIDAD PÚBLICA. EL PAGO DE VEINTE DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIO QUE FORMA PARTE DE LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE COMPUTARSE Y EFECTUARSE DESDE LA FECHA EN QUE INICIÓ LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA HASTA AQUELLA EN QUE EL SERVIDOR PÚBLICO FUE SEPARADO INJUSTIFICADAMENTE DE SU CARGO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 77/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVA DE CRITERIO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. DISIDENTES: ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

## **II. Competencia**

4. Esta Segunda Sala es competente para resolver la contradicción de tesis en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que la contradicción se suscitó entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos al resolver juicios de amparo directo, y la materia sobre la que versa corresponde a la especialidad de esta Sala, por lo que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.



### III. Legitimación

5. De acuerdo con lo previsto en el artículo 227, fracción II,<sup>1</sup> de la Ley de Amparo, el Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito está legitimado para denunciar la contradicción de tesis que nos ocupa, ya que dicho órgano jurisdiccional sustentó uno de los criterios contendientes.

### IV. Existencia de la contradicción

6. Esta Segunda Sala estima que existe contradicción de criterios, ya que los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica y adoptaron criterios discrepantes.<sup>2</sup>

7. Para corroborar lo anterior es necesario precisar las posturas de los órganos jurisdiccionales involucrados en esta contradicción de tesis.

#### 8. Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito en el amparo directo 504/2019.

9. En la sentencia reclamada se declaró la nulidad lisa y llana de la baja decretada contra el quejoso, por lo que, entre otras cuestiones, se ordenó el pago

<sup>1</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>2</sup> Véase el criterio 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 IGUA- LES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. P./J. 72/2010.



de la indemnización a que se refieren los artículos 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 46, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes, 574, párrafo tercero, del Código Municipal de Aguascalientes y 238 y 239 del Reglamento del Sistema Integral de Desarrollo Policial del Municipio de Aguascalientes, equivalente a tres meses de salario conforme la última remuneración base diaria percibida y veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados.

10. Esto es, a partir de la primera quincena de diciembre de dos mil uno (cuando ingresó a prestar sus servicios) hasta la segunda quincena de mayo de dos mil dieciocho (cuando fue destituido), según la última remuneración bruta diaria percibida por el quejoso, cuando fue separado de su encargo.

11. La decisión precisada se encuentra ajustada a derecho, en especial, en lo que respecta al periodo que debe abarcar la condena precisada en cuanto a los veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados.

12. En principio, en cuanto al pago de la indemnización correspondiente a los veinte días de salario, debe señalarse que el artículo 239, fracción I, del Reglamento del Sistema Integral de Desarrollo Policial del Municipio de Aguascalientes, dispone que dicho pago será por cada uno de los años de servicios prestados.

13. De esta manera, la locución "*servicios prestados*" establece la temporalidad que debe comprender el pago de la indemnización, que es justamente todo el tiempo en que el servidor público permaneció en activo, sin incluir el lapso en el que, con motivo de la destitución, dejó de prestar sus servicios, aun cuando esa destitución se califique de injustificada.

14. Lo anterior, no atenta contra lo dispuesto por el artículo 63, párrafo primero, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, el cual dispone que el actor que obtenga sentencia favorable, será restituido en el goce de los derechos que le hubieren sido desconocidos, puesto que esa restitución se lleva a cabo en forma total con el pago de las prestaciones a que tiene derecho el inconforme en los términos que establece la norma, que en el caso, se prevé en el artículo 239, fracción I, del Reglamento del Sistema



Integral de Desarrollo Policial del Municipio de Aguascalientes, el cual dispone que el pago de los veinte días por año será respecto del tiempo en que se prestaron los servicios, de ahí que sea correcta la sentencia reclamada.

15. Además, es importante señalar que la indemnización en controversia, que encuentra su fundamento en el apartado B, fracción XIII, en aplicación analógica de lo dispuesto en la fracción XXII del apartado A, ambos del artículo 123 constitucional, tiene como presupuesto la terminación de la relación de trabajo. Por tanto, no constituye una prestación periódica, sino que se entrega en una sola exhibición, por lo que el tiempo que transcurra después de la separación no es acumulable para aumentar su monto.

16. Apoya a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 198/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.)."

### **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito en el amparo directo 266/2019.**

17. **Indemnización constitucional.** En la sentencia reclamada, la Sala responsable calculó las cantidades que la autoridad demandada debía cubrir por concepto de la indemnización constitucional, a razón de tres meses y veinte días de salario por cada año de duración de la relación administrativa. En ese orden de ideas, cuantificó los veinte días desde la fecha de inicio del quejoso como agente de tránsito municipal hasta la fecha en que se concretó su remoción en el cargo.

18. En contra de esa decisión, el quejoso alega que la responsable acotó ilegalmente el pago de veinte días de salario por año laborado desde la fecha en que comenzó la relación administrativa hasta la fecha en que se concretó el



cese, cuando lo jurídicamente correcto sería extenderla hasta el cumplimiento de la sentencia, en razón de que se trata de una prestación que se hubiera seguido generando de no haber existido la separación injustificada.

19. El concepto de violación es fundado, porque no se ajusta a derecho que la Sala responsable haya limitado la condena al pago de veinte días de salario por año laborado, por concepto de indemnización constitucional, del uno de noviembre de dos mil cuatro (fecha en que inició la relación administrativa) al once de mayo de dos mil dieciocho (fecha de la remoción), sino que debió extenderla hasta que existiera el cumplimiento efectivo de la sentencia.

20. Conforme a la jurisprudencia 2a./J. 198/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO (ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.).\*" el pago de veinte días por cada año laborado se configura con lo efectivamente laborado e integra el resarcimiento que el Estado está obligado a cubrir en caso de un cese ilegal, igual que como acontece con las vacaciones, la prima vacacional y el aguinaldo.

21. En ese sentido, debe operar la misma razón, puesto que en ambos casos, de no haber sido por el cese ilegal, el servidor hubiese seguido generando tales prestaciones; de ahí que al existir condena al pago de veinte días por cada año laborado, ésta no puede limitarse hasta que el servidor público hubiere sido separado materialmente del cargo, ya sea mediante la suspensión, o bien, a través del cese definitivo, sino hasta que se cumpla con la sentencia de origen, porque es la única forma de resarcir el perjuicio al afectado, es decir, de brindarle aquello de lo que fue privado con motivo de la separación.

22. Sobre esa base, no se ajusta a derecho que la Sala responsable cuantificara el pago de veinte días por cada año laborado desde que el quejoso inició a prestar sus servicios hasta la fecha del cese, en razón de que se trata de una



prestación que se hubiere seguido generando de no habersele cesado injustificadamente, de modo que su pago debe ser hasta que se cumpla con la sentencia.

23. De ahí que al emitir la nueva sentencia en acatamiento a esta ejecutoria, la responsable deberá declarar procedente esta prestación por la temporalidad referida.

24. De las consideraciones descritas anteriormente se observa que **los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica** consistente en definir si el pago de veinte días de salario por cada año de servicio, que forma parte de la indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, debe cuantificarse y efectuarse desde que inició la relación administrativa hasta que se decretó el cese o remoción del cargo, o bien, hasta que se ejecute el pago en cumplimiento a la sentencia que declaró injustificada la separación.

25. Asimismo, se aprecia que los órganos colegiados resolvieron de modo diferente la cuestión jurídica descrita, ya que el **Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** estimó que el pago debe ser desde que el servidor público comenzó a desempeñar el cargo hasta la fecha en que fue removido o cesado.

26. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que el pago correspondiente debe ser desde que inició la relación administrativa del elemento de seguridad pública con el Estado, hasta que se cumpla con la sentencia que declara nula la separación del cargo.

27. De ahí que, si los órganos colegiados analizaron el mismo problema jurídico y lo solucionaron de forma distinta, es evidente que existe contradicción de tesis cuyo tema radica en resolver si el pago de veinte días de salario por cada año laborado, el cual integra la indemnización establecida en la fracción XIII, párrafo segundo, del precepto 123, apartado B, constitucional, debe cuantificarse y efectuarse desde que el elemento de seguridad pública comenzó a prestar sus servicios para el Estado, hasta que se le cesó o removió del cargo, o bien, hasta que se realice el pago en cumplimiento de la ejecutoria que declara injustificada la separación.



28. Sin que sea obstáculo el hecho de que para arribar a su conclusión, el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito haya analizado el artículo 239<sup>3</sup> del Reglamento del Sistema Integral de Desarrollo Policial del Municipio de Aguascalientes, ya que esta disposición al prever un monto de indemnización para los elementos de seguridad pública cesados injustificadamente, hace innecesario acudir a la Constitución Federal.

29. Además de que el artículo 239 en comento prevé la indemnización mínima garantizada que fue definida por esta Segunda Sala en la jurisprudencia de título y subtítulo: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.)".<sup>4</sup> criterio que sirvió de apoyo al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito para emitir su resolución.

30. Así, aun cuando los colegiado contendientes hayan examinado la problemática jurídica con base en diferentes disposiciones, ello no afecta a la conclusión de que sí existe contradicción de criterios, puesto que el monto correspondiente al pago de la indemnización a los servidores públicos sujetos al régimen de excepción previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional, se encuentra determinado en los mismos términos en esas disposiciones, esto es, tanto la fracción I del artículo 239 del Reglamento del Sistema Integral de Desarrollo Policial del Municipio de Aguascalientes, como la jurisprudencia de esta Sala, establecen que parte de la indemnización consiste en el pago de veinte días de salario por cada año laborado. En consecuencia, sí existe contradicción de tesis.

<sup>3</sup> **Artículo 239.-** La indemnización a que se refiere el párrafo anterior consistirá en:

"I. Veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados, si la relación de servicio fuere por tiempo indeterminado, y

"II. El importe de tres meses de salario base."

<sup>4</sup> Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 505, 2a./J. 198/2016 (10a.) y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2017 a las 10:14 horas.



## V. Estudio

31. El artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo,<sup>5</sup> de la Constitución Federal, establece que los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en esas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

32. Además, prevé que si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

33. En esa lógica, se tiene que el precepto constitucional citado proscribire el derecho de estabilidad en el cargo a los miembros de las instituciones de seguridad pública con lo que el Estado, en cualquiera de sus niveles, haya dado por terminado el servicio.

<sup>5</sup> **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

**"B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

**"XIII...**

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."



34. No obstante, la propia norma constitucional otorga a favor de esos servidores públicos el derecho al pago de una indemnización en caso de que la autoridad jurisdiccional competente resuelva que la separación o cualquier forma de terminación del servicio fue injustificada, con el fin de no dejar en estado de indefensión al agraviado ante la prohibición absoluta de reincorporación al servicio.

35. En efecto, el Constituyente previó que ante la imposibilidad jurídica de reinstalar en el servicio al elemento de seguridad pública cesado ilegalmente, lo procedente era el pago de daños y perjuicios en su favor, por lo que estableció como garantía mínima el pago de una indemnización, cuyo monto sería determinado por las leyes especiales de carácter administrativo que para tal efecto se emitieran.

36. De esta manera, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, constriñe al legislador a contemplar dentro de las leyes especiales de la materia, emitidas a nivel federal, estatal o municipal, a prever el monto o mecanismo para su delimitación que por concepto de indemnización corresponden a los elementos de seguridad pública ante una terminación injustificada del servicio, puesto que serán las normas administrativas las directamente aplicables a la relación que media entre el Estado y los miembros de las instituciones policiales.

37. Sin embargo, pueden suscitarse casos en los que las leyes especiales que rigen a los miembros de las instituciones policiales, no contemplen la indemnización, o bien, previéndola no establezcan los parámetros para fijar el monto respectivo, por lo que ante un escenario como tal, esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2401/2015, sostuvo que debe aplicarse directamente lo señalado por la Constitución Federal, ya que su artículo 123 contiene las garantías mínimas que deben respetarse en las relaciones de trabajo o servicio tanto en el sector privado como en el público.

38. En el precedente en comentario esta Sala advirtió que el apartado B del artículo 123 constitucional no prevé la forma en que debe cubrirse al servidor público separado injustificadamente de su cargo, la indemnización que la propia Constitución Federal establece como garantía mínima a su favor, por lo que



resulta necesario acudir a los demás supuestos normativos para establecer si prevén una situación semejante, a fin de que se aplique la consecuencia jurídica que para esa situación se prevé, puesto que la omisión del apartado B no debe ser motivo para hacer nulo tal derecho constitucional.

39. Así fue como esta Sala, al analizar el artículo 123 constitucional, advirtió que en la fracción XXII,<sup>6</sup> del apartado A, se regulan tres hipótesis normativas en las que existe a favor del trabajador el derecho al pago de una indemnización, dentro de las que se destacó la que permite que mediante ley se establezcan casos en los que el patrón no estará obligado al cumplimiento forzoso del contrato laboral, por ser análoga a la prevista en el apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, ya que en ambas existe la misma razón jurídica en cuanto al despido injustificado del trabajador o servidor público.

40. Esto es, la fracción XXII del apartado A establece la posibilidad de que la ley determine los casos en los que el patrón no estará constreñido a reinstalar al trabajador en su empleo y la fracción XIII del apartado B prohíbe expresamente la reincorporación al servicio de los sujetos que contempla, otorgando para los dos supuestos normativos el pago de daños y perjuicios –indemnización–, a fin de no dejar al trabajador o servidor público en estado de indefensión.

<sup>6</sup> **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

**"A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

**"XXII.** El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento (**sic DOF 21-11-1962**) o tolerancia de él."



41. Esta afirmación fue consecuencia directa de la aplicación analógica de los principios mínimos garantizados en la fracción XXII del apartado A, a la diversa fracción XIII del apartado B, puesto que en este último el Constituyente no previó el monto idóneo por concepto de indemnización ante una separación injustificada, pero instituyó la misma razón jurídica que configura y da contenido a la fracción XXII del apartado A, en razón de que otorgó el pago de daños y perjuicios cuando el patrón particular o el Estado despidan injustificadamente al trabajador o servidor público y la ley o, en su caso, la propia Constitución establezcan la imposibilidad de reinstalación.

42. Por otro lado, en el precedente mencionado se señaló que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, deja a la ley reglamentaria la delimitación del monto que por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador, constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalarlo en el puesto que venía desempeñando.

43. Luego, que la ley reglamentaria respeta como mínimo constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, es decir que toma como base primaria el pago de tres meses de salario, pero que, bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación –cumplimiento forzoso del contrato– aun cuando el despido sea injustificado, prevé el pago adicional de veinte días por año laborado.

44. De esta manera, se concluyó que ante la falta de norma que señale el monto de la indemnización, debe hacerse una aplicación analógica de lo dispuesto en la fracción XXII del apartado A lo previsto en la fracción XIII del apartado B para dar efectividad al derecho a la indemnización que la propia Constitución Federal reconoce a los elementos de seguridad pública que sean separados injustificadamente de su cargo, y pagárseles por tal concepto el importe de tres meses de salario y veinte días por cada año efectivo de servicio, salvo que exista norma específica en el ordenamiento federal o local que establezca una indemnización mayor.



45. Las consideraciones descritas fueron reiteradas en diversos precedentes, los cuales dieron origen a la jurisprudencia siguiente:

"SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.)\*. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en las tesis indicadas, al estimar que conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente otorgó a favor de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el derecho al pago de una indemnización en el caso de que, a través de una resolución emitida por autoridad jurisdiccional competente, se resuelva que su separación o cualquier vía de terminación del servicio de la que fueron objeto resulta injustificada; ello, para no dejarlos en estado de indefensión al existir una prohibición absoluta de reincorporarlos en el servicio. Además, de la propia normativa constitucional se advierte la obligación del legislador secundario de fijar, dentro de las leyes especiales que se emitan a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal, los montos o mecanismos de delimitación de aquellos que, por concepto de indemnización, corresponden a los servidores públicos ante una terminación injustificada del servicio. Ahora bien, el derecho indemnizatorio debe fijarse en términos íntegros de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues el espíritu del Legislador Constituyente, al incluir el apartado B dentro del artículo 123 constitucional, fue reconocer a los servidores públicos garantías mínimas dentro del cargo o puesto que desempeñaban, sin importar, en su caso, la naturaleza jurídica de la relación que mediaba entre el Estado –en cualquiera de sus niveles– y el servidor; por tanto, si dentro de la aludida fracción XIII se establece el derecho de recibir una indemnización en caso de que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada y, por su parte, en las leyes especiales no se prevén los mecanismos suficientes para fijar el monto de ese concepto, es inconcuso que deberá recurrirse a lo dispuesto,



como sistema normativo integral, no sólo al apartado B, sino también al diverso apartado A, ambos del citado precepto constitucional; en esa tesitura, a fin de determinar el monto indemnizatorio a que tienen derecho los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales, debe recurrirse a la fracción XXII del apartado A, que consigna la misma razón jurídica que configura y da contenido a la diversa fracción XIII del apartado B, a saber, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el patrón particular o el Estado ante la separación injustificada y sea la ley o, en su caso, la propia Constitución, la que establezca la imposibilidad jurídica de reinstalación. Bajo esas consideraciones, es menester precisar que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, que señala que "la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización", deja la delimitación del monto que por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador a la ley reglamentaria, constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalar al trabajador al puesto que venía desempeñando; por tanto, si la ley reglamentaria del multicitado apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo, respeta como mínimo constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, empero, prevé el pago adicional de ciertas prestaciones bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación –cumplimiento forzoso del contrato– aun cuando el despido sea injustificado, se concluye que, a efecto de determinar el monto que corresponde a los servidores públicos sujetos al régimen constitucional de excepción contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna, resulta aplicable, como mínimo, el monto establecido en el diverso apartado A, fracción XXII, y los parámetros a los que el propio Constituyente refirió al permitir que fuese la normatividad secundaria la que los delimitara. En consecuencia, la indemnización engloba el pago de 3 meses de salario y 20 días por cada año de servicio, sin que se excluya la posibilidad de que dentro de algún ordenamiento legal o administrativo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal existan normas que prevean expresamente un monto por indemnización en estos casos, que como mínimo sea el anteriormente señalado, pues en tales casos será innecesario acu-



dir a la Constitución, sino que la autoridad aplicará directamente lo dispuesto en esos ordenamientos."<sup>7</sup>

46. Como se puede observar, en el amparo directo en revisión 2401/2015, esta Sala, a efecto de dar contenido al concepto de indemnización previsto en la fracción XIII, párrafo segundo, del apartado B del artículo 123 constitucional, realizó un análisis sistemático de ese apartado con el diverso A del propio artículo y su ley reglamentaria, del cual derivó que parte de tal concepto indemnizatorio consiste en el pago de veinte días de salario por cada año laborado.

47. Así, en el asunto citado esta Sala precisó que el pago por concepto de indemnización constitucional comprendía tres meses de salario más veinte días por año efectivo de servicio, lo cual evidentemente excluye la posibilidad de que tal concepto se contabilice hasta la fecha en que se realice el pago correspondiente en cumplimiento a la ejecutoria que declara injustificada la separación del cargo, por el contrario, implica que debe computarse y pagarse desde el momento en que inició la relación administrativa hasta la fecha en que se separó injustificadamente al servidor público de su cargo, puesto que este periodo es en el que efectivamente dicho servidor público prestó sus servicios al Estado.

48. Tal conclusión atiende a que la ley reglamentaria,<sup>8</sup> en la que se apoyó esta Sala para dar contenido al concepto de indemnización, si bien no emplea la palabra efectivo, sí refiere expresamente que la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados, lo que corrobora que la intención del legislador al emitir esa normatividad secundaria, fue que el pago correspondiente se efectuara por los años efectivamente laborados, puesto que ello se desprende de la locución "servicios prestados", que refiere al tiempo en que el trabajador o servidor estuvo en activo.

<sup>7</sup> Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página.505. 2a./J. 198/2016 (10a.) y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2017 a las 10:14 horas.

<sup>8</sup> "Artículo 50.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán:

"...

"II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y"



49. Lo anterior también tiene sustento en el hecho de que la fracción XIII, párrafo segundo, del artículo 123, apartado B, constitucional, proscribire la reincorporación al servicio del elemento de seguridad pública separado y, en caso de que la autoridad jurisdiccional declare ilegal el cese, sólo le otorga el derecho a recibir una indemnización, lo que significa que la intención del Constituyente fue que la relación administrativa de aquél con el Estado se tuviera por terminada definitivamente en el momento de la remoción, baja o separación, previendo únicamente la posibilidad de que se revise la legalidad de ésta a fin de que el servidor público sea o no indemnizado.

50. En otras palabras, la sentencia firme que declara injustificada la separación o remoción del servidor público, únicamente conlleva el surgimiento del derecho a la indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, pero no define la temporalidad de su pago, sino que ello corresponde a la ley.

51. No resulta inadvertido que esta Sala ha sostenido,<sup>9</sup> que las prestaciones a que tenga derecho el servidor público separado injustificadamente de su cargo, se deben cubrir desde el momento en que se concretó el cese ilegal hasta el cumplimiento de la resolución, pero ello se debe a que tal concepto es diferente a la indemnización, los cuales en conjunto conforman la obligación resarcitoria del Estado.

52. De ahí que tratándose del pago de veinte días de salario por cada año laborado que forma parte de la indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, debe computarse y efectuarse tomando en cuenta el periodo que medie entre la fecha en que inició la relación administrativa y aquella en la que se separó injustificadamente al servidor público del

<sup>9</sup> Véase la jurisprudencia: "SEGURIDAD PÚBLICA. INTERPRETACIÓN DEL ENUNCIADO 'Y DEMÁS PRESTACIONES A QUE TENGA DERECHO', CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.". Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 617, 2a./J. 110/2012 (10a.).



cargo, salvo que exista norma específica en el ordenamiento federal o local que amplíe tal periodo de pago.

## VI. Jurisprudencia que debe prevalecer

53. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

SEGURIDAD PÚBLICA. EL PAGO DE VEINTE DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIO QUE FORMA PARTE DE LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE COMPUTARSE Y EFECTUARSE DESDE LA FECHA EN QUE INICIÓ LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA HASTA AQUELLA EN QUE EL SERVIDOR PÚBLICO FUE SEPARADO INJUSTIFICADAMENTE DE SU CARGO.

Hechos. Los Tribunales Colegiados contendientes al analizar cómo debe computarse y efectuarse el pago de veinte días de salario por cada año de servicio, que forma parte de la indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, llegaron a soluciones contrarias, puesto que para uno se realiza desde que inició la relación administrativa hasta que se decretó el cese o remoción ilegal del cargo, mientras que para otro se efectúa desde el inicio de la prestación del servicio hasta que se ejecute el pago en cumplimiento a la sentencia que declaró injustificada la separación.

Criterio jurídico. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el pago de veinte días por cada año de servicio que forma parte de la indemnización a que refiere el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, debe computarse y pagarse desde el momento en que inició la relación administrativa hasta la fecha en que se separó injustificadamente al servidor público de su cargo, salvo que exista norma específica en el ordenamiento federal o local que amplíe tal periodo de pago.



Justificación. Lo anterior, toda vez que la porción aludida del artículo 123 constitucional al proscribir la reincorporación al servicio del elemento de seguridad pública separado y sólo otorgarle en caso de que la autoridad jurisdiccional declare ilegal el cese, el derecho a recibir una indemnización, implica que la relación administrativa de aquél con el Estado debe tenerse por terminada definitivamente a partir de la remoción, baja o separación, subsistiendo únicamente la posibilidad de que se revise la legalidad del cese a fin de que el servidor público sea o no indemnizado. En ese sentido, la sentencia firme que declara injustificada la separación o remoción del servidor público, únicamente conlleva el surgimiento del derecho a la indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal. En consonancia, la fracción II del artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo en la que se apoyó esta Sala para dar contenido al concepto de indemnización, refiere expresamente que tal indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados, de lo que se deduce que el pago correspondiente se efectuará por los años efectivamente laborados, puesto que ello se desprende de la locución "servicios prestados", que refiere al tiempo en que el trabajador o servidor estuvo en activo.

54. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala

### **Resuelve**

**PRIMERO.**—Existe la contradicción de tesis denunciada.

**SEGUNDO.**—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en el último apartado de esta ejecutoria.

**TERCERO.**—Publíquese la jurisprudencia emitida en esta resolución.

**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 José Fernando Franco González Salas, quien emitió su voto con reservas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier



Layne Potisek (ponente). Votaron en contra los Ministros Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SEGURIDAD PÚBLICA. EL PAGO DE VEINTE DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIO QUE FORMA PARTE DE LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE COMPUTARSE Y EFECTUARSE DESDE LA FECHA EN QUE INICIÓ LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA HASTA AQUELLA EN QUE EL SERVIDOR PÚBLICO FUE SEPARADO INJUSTIFICADAMENTE DE SU CARGO.**

Hechos. Los Tribunales Colegiados contendientes al analizar cómo debe computarse y efectuarse el pago de veinte días de salario por cada año de servicio, que forma parte de la indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, llegaron a soluciones contrarias, puesto que para uno se realiza desde que inició la relación administrativa hasta que se decretó el cese o remoción ilegal del cargo, mientras que para otro se efectúa desde el inicio de la prestación del servicio hasta que se ejecute el pago en cumplimiento a la sentencia que declaró injustificada la separación.

Criterio jurídico. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el pago de veinte días por cada año de servicio que forma parte de la indemnización a que refiere el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, debe computarse y pagarse desde el momento en que inició la relación administrativa hasta la fecha en que se separó injustificadamente al servidor público de su cargo, salvo que exista norma específica en el ordenamiento federal o local que amplíe tal periodo de pago.

Justificación. Lo anterior, toda vez que la porción aludida del artículo 123 constitucional al proscribir la reincorporación al servicio del elemento de seguridad pública separado y sólo otorgarle en caso de que la autoridad jurisdiccional declare ilegal el cese, el derecho a recibir una indemniza-



ción, implica que la relación administrativa de aquél con el Estado debe tenerse por terminada definitivamente a partir de la remoción, baja o separación, subsistiendo únicamente la posibilidad de que se revise la legalidad del cese a fin de que el servidor público sea o no indemnizado. En ese sentido, la sentencia firme que declara injustificada la separación o remoción del servidor público, únicamente conlleva el surgimiento del derecho a la indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal. En consonancia, la fracción II del artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo en la que se apoyó esta Sala para dar contenido al concepto de indemnización, refiere expresamente que tal indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados, de lo que se deduce que el pago correspondiente se efectuará por los años efectivamente laborados, puesto que ello se desprende de la locución "servicios prestados", que refiere al tiempo en que el trabajador o servidor estuvo en activo.

## 2a./J. 46/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 77/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Trigésimo Circuito y Primero en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 1 de julio de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 504/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 266/2019.

Tesis de jurisprudencia 46/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE OTORGARSE PARA QUE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, DE INMEDIATO, ANALICE Y CERTIFIQUE EL MEJOR MEDICAMENTO PARA EL PADECIMIENTO DEL QUEJOSO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEDICAMENTOS PREVISTOS EN EL CUADRO BÁSICO O COMPENDIO NACIONAL DE INSUMOS PARA LA SALUD.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 517/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y PRIMERO DEL NOVENO CIRCUITO (ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL NOVENO CIRCUITO). 10 DE JUNIO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

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, por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos.<sup>2</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por Enrique Madinabeitia Aguirre, a quien se tuvo como autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo

<sup>2</sup> 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 el punto primero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, sin requerir la intervención de aquél.



en el acuerdo de once de octubre de dos mil diecinueve, emitido en el juicio de amparo indirecto 1303/2019, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León,<sup>3</sup> del que derivó el recurso de queja 499/2019, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

Sustenta lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 152/2008, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."<sup>4</sup>

TERCERO.—**Antecedentes.** Con el propósito de facilitar la resolución de esta contradicción, se sintetizan los antecedentes de los asuntos de los que derivan los criterios contendientes.

### **A) Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 499/2019.**

1. Dos personas físicas, por propio derecho y en representación de su hija, menor de edad, quien padece \*\*\*\*\* , promovieron juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y los actos siguientes:

- De la Secretaría de Salud del Gobierno de México, la omisión de implementar medidas y acciones necesarias para impulsar y fomentar la disponibilidad de los medicamentos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , los cuales son los únicos que tratan y contrarrestan la \*\*\*\*\* .

- Del Instituto Mexicano del Seguro Social, la omisión de solicitar la actualización de los insumos en el "Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud" respecto de esos medicamentos.

<sup>3</sup> Lo que se advierte del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Poder Judicial de la Federación.

<sup>4</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, registro digital: 168488.



- De dos médicos, una adscrita a una Unidad de Medicina Familiar y otro a un Hospital General de Zona, ambos del Instituto Mexicano del Seguro Social, la omisión de prescribir y aplicar el medicamento \*\*\*\*\* , así como la omisión de tramitar que dicha medicina se comprara e importara.

- De la Unidad de Medicina Familiar y del Hospital General de Zona, ambos del Instituto Mexicano del Seguro Social, la omisión de la atención médica integral, pronta y oportuna, ya que por la complejidad del padecimiento de la menor debió enviarla directamente a la unidad médica de tercer nivel, para que fuera atendida por un neurólogo pediatra, así como la omisión de recetar y proporcionar \*\*\*\*\* .

- Del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, la omisión de emitir las normas y requisitos para la prescripción y dotación de medicamentos que no están en el "cuadro básico de medicamentos".

En los hechos de la demanda expresaron que el catorce de enero de dos mil dieciocho nació su hija y fue diagnosticada con \*\*\*\*\* (más severa). Que a través del Hospital Infantil de México, su hija entró en un programa de acceso expandido, para que se le administrara \*\*\*\*\* (con nombre comercial \*\*\*\*\*), como parte del protocolo que buscaba la autorización de dicho medicamento por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), patrocinado por el laboratorio Biogen. Que no obstante ello, a fin de evitar la degeneración y progresividad de la enfermedad, solicitaron la aplicación de una única dosis del medicamento \*\*\*\*\* , el cual ya había sido aprobado por la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos de América.

Refirieron que el uno de octubre de ese año, acudieron a una cita en la Unidad de Medicina Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social y exhibieron a su médico tratante la documentación relativa a la enfermedad de su hija, pero en el instituto se abstuvieron de recetar algún medicamento.

Los quejosos solicitaron la suspensión de los actos reclamados en los términos siguientes:



"Para el efecto de que cada una de las autoridades responsables que han sido omisas en los actos reclamados realicen las acciones pertinentes que estén a su alcance para hacer posible que el Instituto Mexicano del Seguro Social, pueda recetar y suministrar el medicamento huérfano \*\*\*\*\* a la hoy quejosa menor de edad y, en caso de que así lo considere el instituto, sea valorada por un médico del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que la niña se atiende con un médico privado, pero al no poder costear el medicamento antes referido es que por medio del Seguro Social y al ser beneficiaria de este seguro es deseo de los hoy quejosos que el Instituto Mexicano del Seguro Social le proporcione el medicamento a la menor de edad, ya sea que se lo recete y proporcione o aplique a la menor de edad en sus instalaciones o en la que pudiera aplicársele el medicamento por parte de la recomendación que emita el médico tratante privado, aunque estamos en la disposición de que se le aplique en el lugar que las autoridades consideren pertinente, máxime que del juicio valorativo en el que ese H. Juez de Distrito pondere las manifestaciones vertidas en la presente demanda junto con las pruebas aportadas en la presente demanda de amparo indirecto, podrá advertir que tanto los médicos tratantes del Instituto Mexicano del Seguro Social y el mismo instituto, al no tener dicho medicamento dentro de su 'cuadro básico de medicamentos de dicho instituto' al no recetar y proporcionar o aplicar el medicamento \*\*\*\*\* siendo que con éste existe la posibilidad fundada de que ayude a la hoy quejosa menor de edad en su tratamiento, en salvaguardar la vida, restablecer la salud y/o disminuir el sufrimiento de nuestra menor hija en sus síntomas de la enfermedad, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley General de Salud, que dispone que en el tratamiento de una persona enferma, se podrán utilizar recursos terapéuticos o de diagnóstico cuando exista posibilidad fundada de salvar la vida, restablecer la salud o disminuir el sufrimiento del paciente, es que resulta procedente mi petición y en caso de que no se otorgue la misma se advierte que la falta de atención médica se reclama, compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento prohibido por el artículo 22 constitucional."

Manifestaron que acreditaron la apariencia del buen derecho, al ser asegurados de ese instituto y, por tanto, la menor es beneficiaria, y el peligro en la demora que existe, ya que de continuar con la omisión reclamada, la menor perdería la posibilidad de que le sea aplicado el medicamento en cuestión,



pues éste sólo es recomendable antes de que el paciente cumpla los dos años de edad, lo que, en este caso, ocurriría el catorce de enero de dos mil veinte, por lo que de no otorgarse la medida cautelar se causarían daños y perjuicios de difícil o de imposible reparación.

Asimismo, presentaron copias certificadas de los diagnósticos sobre el padecimiento de la niña, el informe de una médica internista y neuróloga, en el que manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que con el medicamento en cuestión la menor modificaría su supervivencia en general y los hitos motores, y la receta médica donde se prescribe ese fármaco.

2. Conoció del asunto el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Estado de Nuevo León, quien admitió a trámite la demanda y concedió la suspensión de plano en los términos siguientes:

"... para el efecto de que las autoridades responsables inmediatamente otorguen la atención médica que requiere la menor quejosa, además, de ser necesario, y si así lo consideran los especialistas médicos, se le siga otorgando el tratamiento que estimen necesario con motivo del padecimiento que sufre y que bajo protesta de decir verdad refiere en su líbello constitucional; inclusive, se hace extensiva la medida cautelar, para que se practiquen a la menor quejosa los exámenes médicos, tratamientos, diagnósticos, terapias y rehabilitación que resulten, en aras de mantener a ésta con vida y de conservar su restablecimiento físico.

"Por ende, las responsables, bajo su más estricta responsabilidad, deberán proveer lo necesario para salvaguardar el derecho a la salud de la quejosa."

3. Los quejosos interpusieron el recurso de queja, que se radicó en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito con el número 499/2019. Al resolver el medio de defensa, el Tribunal calificó de infundados los argumentos expuestos con base en lo siguiente:

El Tribunal Colegiado de Circuito sustentó su resolución en lo determinado en los amparos en revisión 349/2014, 350/2014, 351/2014, 365/2014, 921/2014 y 932/2014, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



en los que se estableció que previamente al suministro de medicamentos por el Estado, se debe tener garantía de su eficiencia, seguridad y eficacia terapéutica.

Para lo cual, el Consejo de Salubridad General, por conducto de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, elaborará y actualizará el Cuadro Básico y el Catálogo de Insumos, en el que se incluirán aquellos medicamentos que tengan las características mencionadas.

Así, refirió que esta Segunda Sala determinó que sólo los medicamentos que estén en el cuadro básico serán susceptibles de suministrarse, por lo que el no proporcionar un fármaco que no esté incluido en el cuadro básico no contraviene el derecho a la salud, sino que lo protege del suministro de un medicamento respecto del cual no se ha comprobado su eficacia, seguridad y eficiencia. Dicho criterio fue citado como orientador por el Tribunal Colegiado de Circuito.

En la sentencia se analizó el procedimiento para incluir un medicamento en el cuadro básico, así como las etapas que lo integran. Se expuso que en la etapa de la elaboración del dictamen los comités deben considerar el balance entre los riesgos, los beneficios y los costos que representa el nuevo insumo, en relación con las alternativas, además de considerar los recursos de la institución disponibles para tal fin. Estas decisiones deben tomar en cuenta las implicaciones que puedan presentarse para otros programas o grupos de pacientes a quienes se afecte con la incorporación.

El Tribunal Colegiado de Circuito determinó que cuando el Estado decide la inclusión de un medicamento en el Cuadro Básico o Catálogo de Insumos del Sector Salud, por conducto de la comisión interinstitucional respectiva, no sólo garantiza que el insumo correspondiente ha probado su eficiencia, seguridad y eficacia terapéutica, sino, además, a partir de esa determinación, cumple con una de las obligaciones que involucran el derecho a la salud, la de procurar la disponibilidad de medicamentos que curen y alivien las enfermedades que aquejan a las personas, o que mejoren su estado de salud y calidad de vida.

En esas condiciones, estableció que las pruebas aportadas a la demanda inicial eran insuficientes para acreditar, aun de forma presuntiva, el interés



suspensional de los quejosos, que se traduce en el derecho que invocan a que el medicamento \*\*\*\*\* le fuera suministrado a su hija, en virtud de haber pasado por el análisis de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, por lo cual, la no inclusión en el efecto de la suspensión de plano otorgada, no le generaba algún perjuicio que justificara el otorgamiento de la medida cautelar.

Ello, ya que en materia de suspensión, para que proceda esa medida, la parte que la solicita debe cubrir los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo y acreditar el interés jurídico o legítimo.

El tribunal consideró que no era óbice que la quejosa mencionara que contaba con prescripción médica y un informe médico emitido por una doctora especialista en medicina interna, neurología y enfermedades neuromusculares, en los que se precisó que la menor de edad requería el medicamento \*\*\*\*\*.

Estableció que hasta esa etapa procesal no se encontraba demostrado que las autoridades sanitarias del país hubieran comprobado la seguridad, eficacia terapéutica y eficiencia del medicamento en cuestión, por lo que la opinión de algún especialista no podía ser concluyente de que ese fármaco era seguro, eficaz y eficiente, pues no puede sustituir la opinión de los expertos ni todo el trabajo que realiza el comité respectivo, conforme a los lineamientos indicados en las normas jurídicas que lo rigen.

Finalmente, respecto del resto de los agravios, el Tribunal Colegiado argumentó que se trataban de cuestiones de fondo respecto de las que no procedía su análisis en esa instancia, por lo que confirmó el proveído recurrido.

### **B) Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 73/2018.**

1. El seis de julio de dos mil dieciocho, una persona física promovió juicio de amparo en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

Del Congreso de la Unión, del presidente de la República y del secretario de Gobernación, el quejoso reclamó tanto la ley como el primer acto de aplica-



ción, de los artículos 88 y 89 del Reglamento de Servicios Médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Al director y al encargado de recursos materiales del Hospital General Lázaro Cárdenas, al jefe del Departamento de Pensiones, al subdelegado Médico de la Delegación Estatal y al titular, todos de la Delegación Estatal Chihuahua del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, les reclamó, como primer acto de aplicación, la omisión de surtir el medicamento denominado \*\*\*\*\* , prescrito por el médico oncólogo tratante, que fue solicitado, por petición presentada formalmente el veintidós de junio de dos mil dieciocho. El referido medicamento tenía el carácter de novedoso, y conforme a la opinión médica que exhibió con la demanda, era el único indicado para combatir la \*\*\*\*\* que padece.

Lo anterior a pesar de que la propia autoridad responsable ya había solicitado la inclusión del citado medicamento al cuadro básico, debido a que dicho medicamento tenía el carácter de novedoso y, conforme a la opinión médica que exhibió, era el único indicado para combatir la \*\*\*\*\* que padece. Mencionó que esa objeción tenía su fundamento en un trámite administrativo, cuando en realidad éste debería quedar supeditado al derecho humano a la salud, el cual tiene el carácter de prioridad sobre el trámite administrativo, al cual se condiciona el suministro.

Asimismo, solicitó la suspensión para el efecto de que se surtiera y se le proporcionara el medicamento \*\*\*\*\* .

La Jueza Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua conoció del asunto, el cual radicó con el número 1115/2018; y negó la suspensión provisional, referente al acto reclamado consistente en la negativa de la autoridad responsable de surtir e incluir en el cuadro básico el medicamento \*\*\*\*\* . Lo anterior, ya que se traducía en un acto sin efectos positivos en la esfera jurídica del quejoso, pues se promovió en contra de un acto negativo, el cual constituye la materia del fondo del asunto principal, por lo que consideró improcedente otorgar la suspensión.

En cambio, concedió la suspensión provisional de los actos reclamados para el efecto de que, hasta en tanto se resolviera sobre la suspensión definitiva,



se brindara al quejoso el acceso a la salud, siempre y cuando fuera derechohabiente de la institución responsable, en sus servicios básicos. Lo anterior incluía la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud, de acuerdo con el cuadro básico de insumos de dicha institución, así como la atención médica, la cual comprende actividades preventivas, curativas (aquellas que tienen como fin un diagnóstico y tratamiento oportuno) y de rehabilitación, incluida la atención de urgencias.

El quejoso interpuso recurso de queja que se radicó con el número 73/2018 en el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

2. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito resolvió lo siguiente:

Determinó que debían modificarse los efectos de la suspensión, pues el quejoso solicitó que se le proporcionara un medicamento como parte del tratamiento necesario para su enfermedad \*\*\*\*\* , ello de conformidad con el artículo 147 de la Ley de Amparo.<sup>5</sup>

Dicho artículo está vinculado con los principios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, de acuerdo con lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 3/95.

Asimismo, citó la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR

<sup>5</sup> Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."



## SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.<sup>6</sup>

Sostuvo que, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de junio de dos mil once, se reformó el artículo 107, fracción X, constitucional, para incorporar los criterios anteriores como elementos para pronunciarse sobre la suspensión. Dicho pronunciamiento también fue considerado en la Ley de Amparo.

En esas condiciones, el Tribunal Colegiado de Circuito estableció que lo que da pauta para que se otorgue la suspensión del acto reclamado, con efectos restitutorios provisionales y anticipados, es la apariencia del buen derecho, en el que, a su vez, se encuentra implícito el peligro en la demora.

En ese caso, el derecho discutido es el de la salud, respecto del cual, el Estado está obligado a protegerlo y garantizarlo, lo que implica, entre otras cosas, el acceso a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, tal como se prevé en el artículo 4o. constitucional.

Citó la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSIGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS."<sup>7</sup>

Asimismo, citó la tesis de la Primera Sala, publicada con el rubro: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 315, «con número de registro digital: 165659».

<sup>7</sup> *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Tomo I, Constitucional, página 1812, «con número de registro digital: 903280».

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 457, «con número de registro digital: 169316».



Por otra parte, el derecho a la salud también está tutelado en los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el derecho a la integridad personal se encuentra íntimamente relacionado con la salud.

De lo anterior se advierte que los servicios básicos de salud consisten en la disponibilidad de los medicamentos y demás insumos que sean esenciales para ésta, para lo cual, habrá un cuadro básico proporcionado por el sector salud. Sin embargo, ello no representa una restricción para los beneficiarios, sino que evidencia la obligación de las instituciones de ministrar dichos medicamentos e insumos, aun cuando no estén comprendidos en ese cuadro, ya que pueden surgir medicamentos novedosos, mismos que, por lógica, no estarían incluidos en él.

Por tanto, el tribunal consideró que el suministro de fármacos del cuadro básico, no necesariamente se refiere al catálogo del sector salud elaborado en una época determinada, ya que es claro que puede haber medicamentos de descubrimiento reciente, así como que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, lo cual se traduce en cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad.

Estableció que ello demuestra la postura progresista de los criterios referidos, lo que lleva a considerar que el hecho de que determinados medicamentos no estén incluidos en el Cuadro Básico de Insumos del Instituto de Seguridad Social, no significa que la obligación de ministrarlos desaparezca, esto siempre y cuando exista una prescripción médica al respecto.

Citó la tesis del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. PARA GARANTIZARLO, EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DEBE



SUMINISTRAR A SUS BENEFICIARIOS LOS MEDICAMENTOS QUE SE LES PRESCRIBAN, AUN CUANDO NO ESTÉN INCLUIDOS EN EL CUADRO BÁSICO Y CATÁLOGO DE INSUMOS DEL SECTOR SALUD.<sup>9</sup>

Concluyó que existía una probabilidad de que al quejoso se le debiera suministrar el medicamento que solicitó, pues le fue prescrito por su médico, además de que la negativa se debió a que no está previsto en el cuadro básico, pero nunca se aseveró que no fuera el idóneo para combatir la enfermedad que padece.

Además, estimó que también se actualizó el peligro en la demora, porque si durante la tramitación del juicio no se ministra el medicamento se pondría en riesgo la salud e, incluso, la vida de la paciente, sin posibilidad de restituir esa afectación con una sentencia favorable.

Consecuentemente, declaró fundado el recurso y modificó la resolución recurrida para el efecto de otorgar al quejoso la suspensión provisional contra la negativa de las autoridades responsables de otorgarle el medicamento \*\*\*\*\* , dándole efectos restitutorios a la misma, en los términos siguientes:

*- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto de cualquier funcionario y/o departamento obligados a proveer las medicinas a los derechohabientes, deberá suministrar, de manera inmediata y sin dilación alguna, dicho medicamento al quejoso (en la cantidad y periodicidad indicados por el médico tratante), aplicando los procedimientos o mecanismos necesarios para lograr ese propósito, verbigracia, la compra del producto o en última instancia su reembolso al particular.*

Con motivo de lo resuelto en ese asunto, el Tribunal Colegiado de Circuito emitió la tesis aislada XVII.1o.C.T.43 K (10a.):

<sup>9</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 22, Tomo III, septiembre de 2015, página 2014, «y Semanario Judicial de la Federación del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2010052».



"SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE UN ORGANISMO DE SEGURIDAD SOCIAL DE MINISTRAR UN MEDICAMENTO, POR NO ESTAR INCLUIDO EN EL CATÁLOGO INSTITUCIONAL DE INSUMOS. PROCEDE CONCEDERLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS TEMPORALES Y ORDENAR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE FACILITE AL QUEJOSO EL MEDICAMENTO, SI ACREDITA QUE SU MÉDICO SE LO RECETÓ. Conforme al artículo 147 de la Ley de Amparo, cuando proceda conceder la suspensión de los actos reclamados, de ser jurídica y materialmente posible, el órgano jurisdiccional podrá restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho que dice violado; para lo cual, debe tomarse en cuenta la apariencia del buen derecho, a que se refieren los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la propia ley, en el que se encuentra imbibida la noción del peligro en la demora. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que el derecho a la salud, entendida ésta como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, es una prerrogativa que el Estado está obligado a proteger y garantizar, lo que implica, entre otras, el acceso a los servicios de salud, que comprenden: la atención médica y la disponibilidad de medicamentos y otros insumos, para cuyo efecto habrá un cuadro básico que elabora el Sector Salud. Ahora, el catálogo no debe concebirse como un impedimento o restricción para los beneficiarios de las dependencias y entidades que prestan el servicio; de ahí que las instituciones de salud, válidamente, puedan ministrar medicamentos novedosos que, por lógica, no estén incluidos en ese inventario elemental y que sean necesarios para el tratamiento del paciente, siempre y cuando exista prescripción médica de por medio. En esta tesitura, si una persona reclama la omisión de un organismo de seguridad social de ministrarle un medicamento, por no estar incluido en el catálogo institucional de insumos y exhibe un documento que acredita que su médico se lo recetó, entonces, es probable que tenga derecho a que se le proporcione, como parte de su tratamiento. Por tanto, atento al peligro en la demora, procede conceder la suspensión provisional en el amparo con efectos restitutorios temporales y ordenar a la autoridad responsable que facilite al quejoso el medicamento." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2519, registro digital: 2018267)



**C) Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito), al resolver el amparo en revisión 136/2015.**

1. El veinticuatro de mayo de dos mil trece, una persona física promovió juicio de amparo en el que reclamó del director del Instituto Mexicano del Seguro Social y otras autoridades, la negativa de suministro del medicamento denominado \*\*\*\*\* , necesario para el tratamiento del \*\*\*\*\* .

Posteriormente, formuló ampliaciones en las que reclamó de la División Institucional de Cuadros Básicos de Insumos, dependientes de la Coordinación de Unidades Médicas de Alta Especialidad, la inclusión en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Instituto Mexicano del Seguro Social, del citado medicamento. Asimismo, demandó de la clínica hospital correspondiente, el otorgamiento del medicamento \*\*\*\*\* , en las condiciones prescritas por un médico especialista en oncología.

2. Conoció del juicio el Juez Tercero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, quien lo radicó con el número 633/2013. En la sentencia definitiva, en la parte que interesa para este asunto, el juzgador negó el amparo, bajo el argumento de que eran insuficientes los dictámenes periciales médicos, en los que se concluyó la urgencia del otorgamiento del medicamento al quejoso, para sustituir o suplantar el procedimiento que realiza la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, a través del Comité Específico de Medicamentos, para la inclusión de un medicamento al cuadro básico, ya que las autoridades sanitarias del país, así como el propio quejoso, no han comprobado la seguridad terapéutica y eficiencia del fármaco \*\*\*\*\* , conforme a los artículos 4o., 5o., 14 y 16 del reglamento interior de esa comisión, por lo que concluyó que la negativa de suministrar esa medicina no contravino el derecho a la salud.

3. El quejoso interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, donde se radicó en el número de amparo en revisión 136/2015. Al emitir la ejecutoria correspondiente, el tribunal estableció que la sentencia recurrida fue incorrecta, en atención a las siguientes consideraciones:



El tribunal consideró que el Estado está obligado a proteger y garantizar el derecho fundamental a la salud, reconocido en el artículo 4o. constitucional, el cual comprende, entre otras cosas, el derecho al acceso a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad.

Asimismo, el derecho a la salud está previsto en los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Refirió que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sostuvo que el derecho a la integridad personal está íntimamente relacionado con la salud.

Con base en ello y de acuerdo con las normas nacionales, advirtió que los servicios básicos de salud consisten en la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales, para cuyo efecto habrá un Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud; sin embargo, ello no es una restricción para los beneficiarios, sino que evidencia la obligación de dichas dependencias de ministrar medicamentos, aun cuando no estén en ese cuadro básico.

Por tanto, concluyó que el suministro de fármacos del cuadro básico no necesariamente se refiere al catálogo del sector salud elaborado en una época determinada, ya que es claro que puede haber medicamentos de descubrimiento reciente, así como que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, lo cual se traduce en cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad.

Determinó que ello demostraba la postura progresista de los criterios en los que se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referentes al tema, lo que llevó al tribunal a considerar que el hecho de que determinados medicamentos no estén incluidos en el Cuadro Básico de Insumos del Instituto Mexicano del Seguro Social, no significa que la obligación de ministrarlos desaparezca, esto siempre y cuando exista una prescripción médica al respecto.



El Tribunal Colegiado advirtió que en ese asunto el médico especialista prescribió al recurrente el medicamento denominado \*\*\*\*\*.

Por su parte, la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, informó a ese Tribunal Colegiado que la sustancia \*\*\*\*\*, conocida con el nombre comercial \*\*\*\*\*, fue incluida en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, lo cual se corrobora con la publicación de dicha inclusión en el Diario Oficial de la Federación, el tres de abril de dos mil quince.

En consecuencia, el tribunal advirtió que cuando el Estado decide incluir algún medicamento en el Cuadro Básico o Catálogo de Insumos del Sector Salud, no sólo garantiza su eficiencia, seguridad y eficacia terapéutica, sino que, a partir de esa inclusión, cumple con una de las obligaciones respecto del derecho a la salud, esto es, procurar la disponibilidad de medicamentos que curen y alivien las enfermedades que aquejan a las personas.

De tal manera que si el medicamento mencionado aprobó el examen y análisis riguroso de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, es evidente la obligación del Estado de procurar su disponibilidad. En esas condiciones, el tribunal consideró que no bastó con que la autoridad responsable informara la inclusión de dicho fármaco para modificar la situación jurídica del recurrente, pues no demostró que lo haya suministrado al quejoso, por lo que se había transgredido el derecho a la salud, previsto en el artículo 4o. constitucional.

En consecuencia, revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo para el efecto de que las autoridades responsables observaran lo siguiente:

- Realizaran las gestiones necesarias para procurar la disponibilidad del mencionado medicamento \*\*\*\*\*, para suministrar a sus beneficiarios, en especial al quejoso; y,

- Se suministrara inmediatamente al quejoso el medicamento denominado \*\*\*\*\*, en la cantidad, calidad y periodicidad, en los términos indicados por el médico tratante.



En atención a lo resuelto en esa revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito emitió la tesis aislada IX.1o.1 CS (10a.).

"DERECHO HUMANO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. PARA GARANTIZARLO, EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DEBE SUMINISTRAR A SUS BENEFICIARIOS LOS MEDICAMENTOS QUE SE LES PRESCRIBAN, AUN CUANDO NO ESTÉN INCLUIDOS EN EL CUADRO BÁSICO Y CATÁLOGO DE INSUMOS DEL SECTOR SALUD. La protección de la salud constituye un derecho fundamental que el Estado está obligado a garantizar; y que está tutelado por los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los cuales se advierte que los servicios básicos de salud consisten, entre otros aspectos, en la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud, para cuyo efecto habrá un Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud. No obstante, no debe entenderse como un impedimento o una restricción para los beneficiarios de las dependencias y entidades que prestan el servicio de protección de la salud, el hecho de que algún medicamento no esté incluido en ese cuadro básico, como se advierte del criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XIX/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 112, de rubro: 'SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS.'. Por tanto, atento a la visión progresiva con la que deben apreciarse los derechos fundamentales del gobernado, dichas dependencias y entidades, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, deben suministrar a sus beneficiarios esos medicamentos, aun cuando no estén en ese cuadro básico, siempre que exista una prescripción médica que lo avale." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo III, septiembre de 2015, página 2014, registro digital: 2010052)



**CUARTO.—Inexistencia de la contradicción de tesis respecto de lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito).** A fin de verificar si en la especie existe la contradicción de tesis denunciada, se debe tomar en cuenta el criterio del Tribunal Pleno, 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."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 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 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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



De los antecedentes y consideraciones sustentados en las ejecutorias sintetizadas, esta Segunda Sala concluye que no existe la contradicción de tesis denunciada de los criterios emitidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en el recurso de queja 499/2019, y por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, en el recurso de queja 73/2018, frente a lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito), en el amparo en revisión 136/2015.

Si bien los tres órganos jurisdiccionales interpretaron el artículo 4o. de la Constitución Federal, para determinar si establece la obligación para los órganos públicos de suministrar medicamentos que no han sido incluidos en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud; sin embargo, lo cierto es que dos de ellos lo hicieron a efecto de decidir sobre la procedencia de la suspensión provisional, mientras que el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito emitió su criterio sobre el fondo de lo planteado en el amparo.

Al resolver el amparo en revisión 136/2015, el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito emitió sentencia definitiva respecto de un juicio en el que se señaló como acto reclamado la negativa del suministro del medicamento que no estaba previsto en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud.

Dicho Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el Estado está obligado a proteger y garantizar el derecho fundamental a la salud, reconocido en el artículo 4o. constitucional, el cual comprende, entre otras cosas, el derecho al acceso a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad.

En su estudio, dicho órgano colegiado concluyó que el suministro de fármacos del cuadro referido no necesariamente se refiere al catálogo del sector salud elaborado en una época determinada, ya que es claro que pueden existir medicamentos de descubrimiento reciente, así como que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, lo que se traduce en cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los fármacos básicos para el tratamiento de su enfermedad.

El Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo, porque no obraba en el expediente alguna prueba que demostrara que le había sido suministrado



el medicamento que requería el quejoso, por lo que se transgredió en su perjuicio el derecho humano a la salud.

Por su parte, al resolver el recurso de queja 499/2019, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito se pronunció respecto de la suspensión provisional solicitada en un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la omisión del Instituto Mexicano del Seguro Social, de solicitar la actualización de los insumos en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud respecto de un medicamento, así como la omisión de tramitar que dicha medicina se compre e importe, y que pueda ser proporcionada a la quejosa.

El Tribunal Colegiado de Circuito consideró que en la suspensión se debieron cubrir los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo y acreditar el interés jurídico o legítimo, que se traduce en la afectación real o inminente a sus derechos previamente constituidos antes del acto de autoridad.

Por tanto, para efectos de la suspensión, el referido tribunal determinó que no es óbice que la quejosa mencionara que contaba con prescripción médica y un informe médico emitido por una especialista en medicina interna, neurología y enfermedades neuromusculares, pues hasta esta etapa procesal no se encontraba demostrado que las autoridades sanitarias del país hubieran comprobado la seguridad, eficacia terapéutica y eficiencia del medicamento en cuestión, mediante el procedimiento relativo a la inclusión en el Cuadro Básico del Sector Salud.

Por otra parte, al resolver el recurso de queja 73/2018, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito se pronunció sobre la suspensión provisional dictada en un juicio de amparo que se promovió en contra de la omisión de diversas autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de surtir un medicamento, el cual aún no se había incluido en el cuadro básico, porque tenía el carácter de novedoso.

En la resolución del recurso de queja el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito modificó los efectos de la suspensión, de conformidad con el artículo 147 de la Ley de Amparo.



El Tribunal Colegiado de Circuito estableció que lo que da pauta para que se otorgue la suspensión con efectos restitutorios provisionales y anticipados, es la apariencia del buen derecho, en el que, a su vez, se encuentra implícito el peligro en la demora. Sostuvo que las instituciones tienen la obligación de suministrar dichos medicamentos e insumos, aun cuando no estén comprendidos en ese cuadro, ya que pueden surgir medicamentos novedosos, los cuales, por lógica, no estarían incluidos en el cuadro básico.

Con base en lo anterior, estableció que existía una probabilidad de que al quejoso se le debiera suministrar el medicamento que solicitó, pues le fue prescrito por su médico, además de que la negativa se debió a que no estaba previsto en el cuadro básico, pero nunca se aseveró que no fuera el idóneo para combatir la enfermedad que padece. Además, estimó que también se actualiza el peligro en la demora.

De lo anterior se aprecia que no puede generarse un punto de contradicción entre los dos Tribunales Colegiados de Circuito que resolvieron los recursos de queja en los que revisaron acuerdos referentes a la suspensión provisional, en relación con la decisión adoptada por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito), al resolver el amparo en revisión 136/2015.

Al respecto, la finalidad de los pronunciamientos emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito determina a tal grado su decisión que impide que pueda analizarse la divergencia de los criterios entre ellos. En efecto, en el recurso de queja, los órganos revisores no determinan la situación jurídica que debe prevalecer definitivamente en relación con el acto reclamado (omisión o negativa de suministrar los medicamentos), sino que realizan un estudio provisional del derecho reclamado a efecto de determinar las medidas suspensionales necesarias para preservar la materia del amparo.

En ese sentido, aunque todos los Tribunales Colegiados de Circuito emiten consideraciones respecto al derecho a la salud, esos pronunciamientos no son susceptibles de uniformarse bajo un mismo criterio jurídico, por estar condicionados por diferencias relevantes tanto en la integración de la litis y de las pruebas, como en las distintas finalidades y consecuencias que tienen la resolución suspensiva y la sentencia de fondo.



Así, mientras que en el análisis de la suspensión se debe ponderar la cuestión planteada a la luz de la apariencia del buen derecho, conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, en la emisión de la sentencia de amparo, el órgano jurisdiccional determina si está demostrado, o no, que la autoridad ha vulnerado el derecho fundamental alegado por el quejoso y, de ser el caso, ordena lo necesario para restituirlo en el goce del ejercicio de ese derecho.

Por tanto, al no poder someterse el análisis jurídico de la controversia a la misma decisión uniforme, esta Segunda Sala concluye que es inexistente la contradicción de tesis en relación con lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Nove-no Circuito), en el amparo en revisión 136/2015.

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sí existe la divergen-cia de criterios entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Ma-terias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

Los órganos contendientes emitieron sus pronunciamientos en recursos de queja en los que se impugnó la suspensión provisional decretada en juicios de amparo indirecto, en los que se reclamó la omisión de los organismos de segu-ridad social de suministrar un medicamento que no está previsto en el Cuadro Básico y el Catálogo de Insumos del Sector Salud.

Al resolver el recurso de queja 499/2019, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito se pronunció sobre la suspensión provisional solicitada en un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la omisión del Instituto Mexicano del Seguro Social, de solicitar la actualización de los insumos en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud res-pecto del medicamento \*\*\*\*\* , así como la omisión de tramitar que dicha medicina se comprara e importara, y que pudiera ser proporcionada a una niña que padece \*\*\*\*\* (más severa).

Con base en los criterios de esta Segunda Sala, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que sólo los medicamentos que estén en el cuadro básico



son susceptibles de suministrarse por los organismos públicos, por lo que el no proporcionar un fármaco que no esté incluido en el cuadro básico no se contraviene el derecho a la salud, sino que lo protege del suministro de un medicamento respecto del cual no se ha comprobado su eficacia, seguridad y eficiencia.

En esas condiciones, el tribunal estableció que las pruebas aportadas a la demanda inicial eran insuficientes para acreditar, como interés suspensivo, el derecho a que el medicamento le fuera suministrado a la niña, en virtud de no haber pasado por el análisis de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, por lo cual, la no inclusión, en el efecto de la suspensión otorgada por el Juez, no le generaba algún perjuicio.

El tribunal consideró que no era óbice que la quejosa hubiera mencionado que contaba con prescripción médica y un informe médico emitido por una especialista en medicina interna, neurología y enfermedades neuromusculares, pues la opinión de algún especialista no podía ser concluyente de que ese fármaco fuera seguro, eficaz y eficiente y no podía sustituir la opinión de los expertos ni todo el trabajo que realiza el comité respectivo, conforme a los lineamientos indicados en las normas jurídicas que lo rigen.

Al resolver el recurso de queja 73/2018, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito se pronunció sobre la suspensión provisional dictada en un juicio de amparo que se promovió en contra de la omisión de diversas autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de surtir el medicamento denominado \*\*\*\*\*, prescrito por un médico oncólogo y el cual aún no se había incluido en el cuadro básico, porque tenía el carácter de novedoso. En ese asunto, el quejoso solicitó la suspensión para el efecto de que se surtiera y se le proporcionara ese medicamento.

El Tribunal Colegiado de Circuito modificó los efectos de la suspensión otorgada, en atención a lo establecido en el artículo 147 de la Ley de Amparo, que da pauta para que se otorgue la suspensión con efectos restitutorios provisionales y anticipados.



Sostuvo que los servicios básicos de salud consisten en la disponibilidad de los medicamentos y demás insumos que sean esenciales para ésta, para lo cual, habrá un cuadro básico proporcionado por el sector salud. Sin embargo, ello no representa una restricción para los beneficiarios, sino que evidencia la obligación de las instituciones de ministrar dichos medicamentos e insumos, aun cuando no estén comprendidos en ese cuadro, ya que pueden surgir medicamentos novedosos, los que no estarían incluidos en él.

Con base en lo anterior, determinó que existía una probabilidad de que al quejoso se le debiera suministrar el medicamento que solicitó, pues le fue prescrito por su médico, además de que la negativa se debió a que no estaba previsto en el cuadro básico, pero nunca se aseveró que no fuera el idóneo para combatir la enfermedad que padece.

Estimó que también se actualizaba el peligro en la demora, porque si durante la tramitación del juicio no se ministraba el medicamento se pondría en riesgo la salud e, incluso, la vida del quejoso, lo que implica una transgresión irreparable.

Consecuentemente, declaró fundado el recurso y modificó la suspensión provisional para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado suministrara, de manera inmediata y sin dilación alguna, dicho medicamento en la cantidad y periodicidad indicados por el médico tratante, aplicando los procedimientos o mecanismos necesarios para lograr ese propósito, verbigracia, la compra del producto o en última instancia su reembolso al particular.

De esta reseña se advierte que ambos Tribunales Colegiados de Circuito emitieron sus resoluciones respecto a la procedencia y alcances de la suspensión provisional en juicios de amparo en los que se reclamó la negativa u omisión de un organismo de seguridad social (entidad pública), de suministrar un medicamento que no estaba incluido en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, pero que había sido prescrito por un especialista independiente.

En conclusión, sí existe la contradicción de criterios y se advierte como punto de divergencia que debe dilucidarse si, en esos casos, procede que se conceda la suspensión provisional para el efecto de que la Institución de Segu-



ridad Social suministre el medicamento solicitado por el quejoso, por así haberlo recetado un médico especialista ajeno a esa institución, a pesar de que la sustancia no esté prevista en el Cuadro Básico o Catálogo de Insumos del Sector Salud.

**SEXTO.—Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup> establece que los actos reclamados en el juicio de amparo podrán ser suspendidos en los casos y condiciones previstos en 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.

Cuando proceda la suspensión a petición de parte, de acuerdo con el artículo 128 de la Ley de Amparo,<sup>12</sup> los Jueces de Distrito ordenarán tramitar el incidente relativo por cuerda separada y por duplicado; asimismo, para la concesión de dicha medida deberán verificar que se cumplan diferentes requisitos.

<sup>11</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:

"...

"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."

<sup>12</sup> Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."



En principio, se constatará la certeza del acto reclamado. Tratándose de la suspensión provisional, en esa constatación deberá atenderse a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad realice el quejoso en su escrito de demanda, así como a los demás elementos que se adviertan de ella y de los documentos que, en su caso, se acompañen.<sup>13</sup>

Una vez acreditada la certeza del acto reclamado, deberá verificarse que éste sea susceptible de ser suspendido, pues a ningún fin práctico llevaría pronunciarse respecto al resto de los requisitos establecidos en la ley para conceder la medida cautelar, si el acto reclamado, por su propia naturaleza, no admitiera ser paralizado.

En caso de que el acto admita ser suspendido, se analizará si se cumplen los requisitos señalados en los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo, esto es, que la solicite el quejoso, y que con su concesión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengán disposiciones de orden público.

Al solicitarse la suspensión, en términos del artículo 138 de la Ley de Amparo,<sup>14</sup> el juzgador deberá realizar, siempre que la naturaleza del acto lo

<sup>13</sup> Ello de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 5/93, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.—Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 12, registro digital: 206395.

<sup>14</sup> "Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y



permita, un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público. De conceder la suspensión provisional, el Juez de Distrito deberá fijar los requisitos y efectos de la medida.

De manera específica, el artículo 139 de la ley reglamentaria establece que, de existir un peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que se encuentren hasta la emisión de la resolución que se dicte respecto a la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.<sup>15</sup>

Por otra parte, conforme al segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, la suspensión definitiva podrá consistir en que las cosas se mantengan en el estado que guarden, o bien, de ser jurídica y materialmente posible, podrá restablecerse provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.<sup>16</sup>

---

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

<sup>15</sup> "Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.—Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

<sup>16</sup> "Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.



Cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 157 de dicha ley, en lo conducente, se aplicará al auto que resuelve sobre la suspensión provisional lo dispuesto para la resolución que decide sobre la suspensión definitiva.

En la interpretación de estas disposiciones, la jurisprudencia ha ponderado el origen de las actuales normas que regulan la suspensión, tomando en cuenta tanto los trabajos legislativos, como los criterios jurisprudenciales y doctrinales emitidos en la aplicación de la Ley de Amparo abrogada.

Al respecto, por su relevancia para resolver el presente asunto, se citan las consideraciones de la Primera Sala en la contradicción de tesis 255/2015,<sup>17</sup> en las que estableció que la suspensión opera sobre las consecuencias o efectos del acto, para que, por virtud de ella, el quejoso siga gozando de la garantía que pretendía arrebatarle el acto violatorio mientras se resuelve el juicio de amparo.

En ese criterio se determinó que la suspensión no solamente puede actuar mediante la paralización de un estado de cosas para impedir que el acto se materialice (medidas conservativas), sino también mediante el restablecimiento al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (tutela anticipada).

Lo anterior bajo el entendido de que la suspensión no podría llevar a constituir derechos que el quejoso no tenía antes de solicitar la medida cautelar, pues la suspensión sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional por haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional. Por tanto, sin un derecho que corra peligro mientras dura el proceso, no se justifica la medida cautelar.<sup>18</sup>

Esto, a reserva de que, al dictarse la sentencia, se consolide tal protección, por estimar que efectivamente le asiste el derecho advertido en el examen

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

<sup>17</sup> Sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis. Cinco votos respecto al tema de fondo.

<sup>18</sup> Cabe señalar que en el artículo 131 de la Ley de Amparo, al referirse a los casos en que se aduzca un interés legítimo, se ordena que, en ningún caso, la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.



preliminar del asunto que se hizo al conceder la medida; o bien, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado en razón de haber encontrado que al quejoso no le asiste el derecho alegado.

En ese sentido, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo y, por eso, equivale a un amparo provisional o provisorio, pues mantiene al quejoso en el goce del derecho alegado entre tanto se dicta la sentencia ejecutoria, garantizando la eficacia de la institución de amparo.

De ahí que la Primera Sala haya sostenido que lo determinante para resolver si se concede esa medida es el análisis de la apariencia del buen derecho, en cuanto a que consiste en un juicio preliminar sobre la conformidad a derecho de la pretensión del quejoso, o de la inconstitucionalidad del acto reclamado frente al cual se solicita la tutela preventiva de la suspensión.

Sobre tales elementos, al resolver el amparo en revisión 915/2016,<sup>19</sup> esta Segunda Sala estableció que el legislador permite que el juzgador realice en cada caso un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Con tal propósito, y en atención a la naturaleza de la violación alegada, que no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso, sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación considerando sus características y su trascendencia, el juzgador deberá analizar tanto la apariencia de buen derecho, como el peligro en la demora.

La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

<sup>19</sup> Sesión de primero de febrero de dos mil diecisiete. Cinco votos.



Cabe agregar que ese juicio preliminar en la suspensión provisional deberá ajustarse a las características propias de esa primera medida. Por ello, en esa determinación deberá atenderse a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad realice el quejoso en su escrito de demanda, así como a los demás elementos que se adviertan de ella y de los documentos que, en su caso, se acompañen.

Asimismo, en términos del artículo 139 de la ley reglamentaria, el juzgador deberá considerar el peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso; y, además, de acuerdo con la fracción I del artículo 138 de la ley, debe fijar los requisitos y efectos de la medida, en el entendido de que deben resultar acordes al estadio procesal en que se emite, así como todas las medidas preventivas que eviten daños o perjuicios a terceros.

Ahora bien, en los recursos de queja en los que se emitieron los criterios materia de esta contradicción de tesis se generó controversia en el sentido de si procedía, o no, en la suspensión provisional ordenar el suministro gratuito del medicamento solicitado por el quejoso.

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito otorgó efectos restitutorios provisionales y anticipados a la suspensión y, consecuentemente, modificó los efectos de la medida para ordenar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado suministrara, de manera inmediata y sin dilación alguna, el medicamento al quejoso (en la cantidad y periodicidad indicados por el médico tratante), aplicando los procedimientos o mecanismos necesarios para lograr ese propósito, verbigracia, la compra del producto o en última instancia su reembolso al particular.

En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito confirmó la medida suspensiva otorgada por el Juez federal, para el efecto de que las autoridades responsables otorgaran inmediatamente la atención médica que requería la quejosa y que se le diera el tratamiento que estimaran necesario con motivo del padecimiento que sufre e hizo extensiva la medida cautelar para que se practicaran los exámenes médicos, tratamientos,



diagnósticos, terapias y rehabilitación que resultaran necesarios, en aras de mantenerla con vida y de conservar su restablecimiento físico.

A efecto de resolver el punto controvertido, debe tomarse en cuenta que en los recursos de queja se consideró que el medicamento no estaba previsto en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Público en la época en que se solicitó la suspensión, y como justificación de la necesidad e idoneidad del tratamiento, se exhibió la receta o prescripción del médico tratante que no pertenece a dicha institución.

Sólo con el fin de evaluar el criterio que debe prevalecer en la emisión de la medida de suspensión provisional, se dilucidarán los alcances de la obligación de las instituciones de seguridad social respecto al suministro de medicamentos que no están previstos en los catálogos oficiales de medicamentos e insumos, así como los precedentes emitidos sobre ese tema, en los que se han emitido pronunciamientos de fondo en relación con el derecho a la protección de la salud, reconocido en el artículo 4o., cuarto párrafo, de la Constitución Federal.<sup>20</sup>

Tanto la Ley del Seguro Social<sup>21</sup> como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>22</sup> regulan las prestaciones en especie del seguro de enfermedades, o de salud, las cuales comprenden la atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental.

---

<sup>20</sup> "Artículo 4o.

"...

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

<sup>21</sup> "Artículo 91. En caso de enfermedad no profesional, el instituto otorgará al asegurado la asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento.

"No se computará en el mencionado plazo, el tiempo que dure el tratamiento curativo que le permita continuar en el trabajo y seguir cubriendo las cuotas correspondientes."

<sup>22</sup> "Artículo 27. El instituto establecerá un seguro de salud que tiene por objeto proteger, promover y restaurar la salud de sus derechohabientes, otorgando servicios de salud con calidad, oportunidad y equidad. El seguro de salud incluye los componentes de atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental."



Para efectos de la prestación de los servicios básicos de salud, en el artículo 28 de la Ley General de Salud se establece que habrá un Compendio Nacional de Insumos para la Salud, elaborado por el Consejo de Salubridad General, al cual se deben ajustar las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, y en el que se agrupan, caracterizan y codifican los insumos para la salud. Para esos efectos, participan en su elaboración la Secretaría de Salud, las instituciones públicas de seguridad social y las demás que señale el Ejecutivo Federal.<sup>23</sup>

El Compendio Nacional de Insumos para la Salud fue adoptado en la reforma legislativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Antes de esa modificación legislativa se ordenaba la elaboración de un cuadro básico de insumos para el primer nivel de atención médica y un catálogo de insumos para el segundo y tercer nivel.<sup>24</sup>

En términos del artículo 29 de dicha ley, se prevé que del Compendio Nacional de Insumos para la Salud, la Secretaría de Salud determinará la lista de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud y garantizará su existencia permanente y disponibilidad a la población que los requiera, en coordinación con las autoridades competentes.<sup>25</sup>

Asimismo, las instituciones de seguridad social cuentan con sus propios cuadros básicos de medicamentos e insumos. Por ejemplo, el artículo 90 de la

<sup>23</sup> "Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, habrá un Compendio Nacional de Insumos para la Salud, elaborado por el Consejo de Salubridad General, al cual se ajustarán las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, y en el que se agruparán, caracterizarán y codificarán los insumos para la salud. Para esos efectos, participarán en su elaboración la Secretaría de Salud, las instituciones públicas de seguridad social y las demás que señale el Ejecutivo Federal."

<sup>24</sup> "Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, habrá un cuadro básico de insumos para el primer nivel de atención médica y un catálogo de insumos para el segundo y tercer nivel, elaborados por el Consejo de Salubridad General a los cuales se ajustarán las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, y en los que se agruparán, caracterizarán y codificarán los insumos para la salud. Para esos efectos, participarán en su elaboración: La Secretaría de Salud, las instituciones públicas de seguridad social y las demás que señale el Ejecutivo Federal."

<sup>25</sup> "Artículo 29. Del Compendio Nacional de Insumos para la Salud, la Secretaría de Salud determinará la lista de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud y garantizará su existencia permanente y disponibilidad a la población que los requiera, en coordinación con las autoridades competentes."



Ley del Seguro Social<sup>26</sup> prevé que el Instituto Mexicano del Seguro Social elabore su propio cuadro básico de medicamentos; asimismo, en los artículos 3, fracción IV,<sup>27</sup> 5<sup>28</sup> y 36<sup>29</sup> del Reglamento para el Surtimiento de Recetas y Abasto de Medicamento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se regula el catálogo institucional de insumos para la salud.

Cabe precisar que la prestación de servicios médicos por las instituciones de seguridad social se rige también por el artículo 27, fracciones III y VIII, de la citada ley general, que establece que se consideran servicios básicos de salud, los siguientes:

a) La atención médica integral, que comprende la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias (fracción III).

b) La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud (fracción VIII).<sup>30</sup>

<sup>26</sup> "Artículo 90. El instituto elaborará los cuadros básicos de medicamentos que considere necesarios, sujetos a permanente actualización, a fin de que los productos en ellos comprendidos sean los de mayor eficacia terapéutica."

<sup>27</sup> "Artículo 3. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

"...

"IV. Catálogo Institucional de Insumos para la Salud.—El documento que integra la Dirección Médica con el listado de medicamentos que el instituto autoriza, adquiere y suministra en razón de sus necesidades, considerados en el cuadro básico para primer nivel de atención que expide el Consejo de Salubridad General, así como los correspondientes al segundo y tercer nivel de atención."

<sup>28</sup> "Artículo 5. La Dirección Médica, a través de la Subdirección de Infraestructura, deberá realizar las actualizaciones convenientes al Catálogo Institucional de Insumos para la Salud y deberá difundirlas con oportunidad a las delegaciones y unidades médicas desconcentradas, para su aplicación en el proceso de determinación de necesidades anuales de medicamentos."

<sup>29</sup> "Artículo 36. Los directores de las Unidades Médicas deberán gestionar y supervisar que en sus unidades médicas existan locales con la infraestructura, equipo y mobiliario necesario para su operación como almacén y farmacia de medicamentos, conforme a los parámetros establecidos en la normativa aplicable."

<sup>30</sup> "Artículo 27. Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

"...

"III. La atención médica integral, que comprende la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.



Asimismo, conforme al artículo 222 de la Ley General de Salud<sup>31</sup> se concederá la autorización correspondiente a los medicamentos, cuando se demuestre que éstos, sus procesos de producción y las sustancias que contengan reúnen las características de seguridad, eficacia y calidad exigidas, que cumplan con lo establecido en esa ley y demás disposiciones generales, y tomará en cuenta, en su caso, lo dispuesto por el artículo 428 de esa ley general.<sup>32</sup> En términos de los diversos numerales 204<sup>33</sup> y 376<sup>34</sup> de ese mismo ordenamiento

"Para efectos del párrafo anterior, la atención médica integrada de carácter preventivo consiste en realizar todas las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos, psíquicos y sociales de las personas, realizadas preferentemente en una sola consulta.

"En el caso de las personas sin seguridad social, deberá garantizarse la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;

"...

"VIII. La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud."

<sup>31</sup> "Artículo 222. La Secretaría de Salud sólo concederá la autorización correspondiente a los medicamentos, cuando se demuestre que éstos, sus procesos de producción y las sustancias que contengan reúnan las características de seguridad, eficacia y calidad exigidas, que cumple con lo establecido en esta ley y demás disposiciones generales, y tomará en cuenta, en su caso, lo dispuesto por el artículo 428 de esta ley.

"Para el otorgamiento de registro sanitario a cualquier medicamento, se verificará previamente el cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación y del proceso de producción del medicamento así como la certificación de sus principios activos. Las verificaciones se llevarán a cabo por la secretaría o sus terceros autorizados o, de ser el caso, se dará reconocimiento al certificado respectivo expedido por la autoridad competente del país de origen, siempre y cuando existan acuerdos de reconocimiento en esta materia entre las autoridades competentes de ambos países."

<sup>32</sup> "Artículo 428. Para los efectos de esta ley, el ejercicio de las facultades discrecionales por parte de la autoridad sanitaria competente se sujetará a los siguientes criterios:

"I. Se fundará y motivará en los términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Se tomarán en cuenta las necesidades sociales y nacionales y, en general, los derechos e intereses de la sociedad;

"III. Se considerarán los precedentes que se hayan dado en el ejercicio de las facultades específicas que van a ser usadas, así como la experiencia acumulada a ese respecto;

"IV. Los demás que establezca el superior jerárquico tendientes a la predictibilidad de la resolución de los funcionarios, y

"V. La resolución que se adopte se hará saber por escrito al interesado dentro del plazo que marca la ley. Para el caso de que no exista éste, dentro de un plazo no mayor de cuatro meses contados a partir de la recepción de la solicitud del particular."

<sup>33</sup> "Artículo 204. Los medicamentos y otros insumos para la salud, los estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan, así como los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas, para su venta o suministro deberán contar con autorización sanitaria, en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables.



legal, tal registro es necesario para la comercialización y suministro de los medicamentos, de manera que no podría autorizarse, al margen de lo que establezcan los cuadros básicos oficiales, un medicamento que carezca de dicho registro sanitario, que otorga la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 Bis de la citada ley general.<sup>35</sup>

"Las autoridades de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno participarán en la prevención y combate a las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes y psicotrópicos cuando dichas actividades se realicen en lugares públicos, y actuarán conforme a sus atribuciones."

<sup>34</sup> "Artículo 376. Requieren registro sanitario los medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan; equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos, estos últimos en los términos de la fracción VI del artículo 262 de esta ley, así como los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.

"El registro sólo podrá ser otorgado por la Secretaría de Salud, éste tendrá una vigencia de 5 años, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 378 de esta ley, dicho registro podrá prorrogarse por plazos iguales, a solicitud del interesado, en los términos que establezcan las disposiciones reglamentarias. Si el interesado no solicitara la prórroga dentro del plazo establecido para ello o bien, cambiara o modificara el producto o fabricante de materia prima, sin previa autorización de la autoridad sanitaria; ésta procederá a cancelar o revocar el registro correspondiente.

"Para los efectos a que se refieren los párrafos anteriores, el Ejecutivo a través de la secretaría, mediante disposiciones de carácter general, establecerá los requisitos, pruebas y demás requerimientos que deberán cumplir los medicamentos, insumos para la salud y demás productos y sustancias que se mencionan en dichos párrafos."

<sup>35</sup> "Artículo 17 Bis. La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

"Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios:

"...

"II. Proponer al secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos cosméticos; productos de aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;



La cuestión que se analiza es si la disponibilidad de medicamentos y otros insumos para la salud está limitada absolutamente por los compendios o catálogos antes referidos; si no es así, cuál es el alcance y los términos en que dichas instituciones se encuentran obligadas a dar cumplimiento a la obligación de otorgar medicamentos esenciales para la salud.

Para llevar cabo ese análisis, debe atenderse a los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al resolver el amparo en revisión 2231/97, el Tribunal Pleno emitió la tesis aislada P. XIX/2000, cuyo contenido es el siguiente.

"SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS.—La Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud que consagra el artículo 4o., párrafo cuarto de la Carta Magna, establece en sus artículos 2o., 23, 24, fracción I, 27, fracciones III y VIII, 28, 29 y 33, fracción II, que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población; que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; que los servicios de salud

"...

"VI. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de los productos señalados en la fracción II de este artículo, de las actividades relacionadas con los primeros, de su importación y exportación, así como de los establecimientos destinados al proceso de dichos productos y los establecimientos de salud, con independencia de las facultades que en materia de procesos y prácticas aplicables en los establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano, tenga la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Sanidad Animal;

<sup>36</sup> Sesión de 26 de noviembre de 2014. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, respecto de los puntos resolutiveos uno, dos, tres y cinco. Y por mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales, respecto del cuarto resolutiveo con el voto en contra de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



se clasifican en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social; que son servicios básicos de salud, entre otros, los consistentes en: a) la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, definiéndose a las actividades curativas como aquellas que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y b) la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud para cuyo efecto habrá un Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud. Deriva de lo anterior, que se encuentra reconocido en la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud, el que tal garantía comprende la recepción de los medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, que en su actividad curativa significa el proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo, lo que incluye, desde luego, la aplicación de los medicamentos básicos correspondientes conforme al Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado como garantía individual, y del deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 112, registro digital: 192160.—Amparo en revisión 2231/97, resuelto en sesión de 25 de octubre de 1999. Unanimidad de siete votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza.)

En el amparo en revisión que dio origen a ese criterio, se demandó el otorgamiento de tres medicamentos para el tratamiento del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), que no habían sido incluidos en el Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos 1996 (también se impugnó dicho instrumento), lo que determinaba que no obstante su disponibilidad en el mercado, y que respecto a esos medicamentos la Secretaría de Salud ya había otorgado su registro (autorización) sanitario, no pudieran ser prescritos y suministrados al quejoso, no obstante su carácter esencial para su tratamiento.



El Juez federal consideró que las autoridades responsables, al no incluir en el Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos 1996 las referidas medicinas, no contravinieron el derecho a la protección de la salud, porque no existe una norma de derecho que las obligue a suministrar al quejoso específicamente los medicamentos que pretendía; y que el derecho a la salud no se traducía en el derecho subjetivo a recibir en especial los medicamentos recientemente descubiertos, porque también existen diversas enfermedades que atacan a una gran parte de la población que, de la misma manera que el SIDA, merecen la mayor atención médica por parte del sector salud.

El Tribunal Pleno declaró fundado el agravio relacionado con el alcance del derecho a la protección de la salud y modificó la sentencia recurrida. Estableció que el derecho a la protección de la salud sí se traduce en el derecho subjetivo a recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención médica por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos necesarios para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que como garantía individual consagra el artículo 4o. de la Constitución Federal.

Posteriormente, esta Segunda Sala resolvió diversos amparos en revisión (349/2014,<sup>36</sup> 350/2014,<sup>37</sup> 351/2014,<sup>38</sup> 365/2014,<sup>39</sup> 921/2014<sup>40</sup> y 932/2014),<sup>41</sup> en los que analizó la obligación del Instituto Mexicano del Seguro Social de pres-

<sup>37</sup> Sesión de 17 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, respecto de los tres primeros resolutivos, y por mayoría de tres votos en el cuarto resolutivo, con el voto en contra de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán votó en contra de las consideraciones que sustentan los resolutivos tercero y cuarto.

<sup>38</sup> Sesión de 26 de noviembre de 2014. Cinco votos. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra del cuarto resolutivo (concesión de amparo).

<sup>39</sup> Sesión de 28 de enero de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra.



cribir y suministrar un medicamento huérfano que no estaba incluido en el Cuadro Básico y Catálogo Básico de Insumos.

Esos precedentes derivaron de sendos juicios de amparo indirecto en los que se reclamó del Instituto Mexicano del Seguro Social la negativa a suministrar un medicamento que no se encontraba en el Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud y que tenía el carácter de medicamento huérfano, regulado por el artículo 224 Bis de la Ley General de Salud.<sup>42</sup> En esas demandas también se señaló como acto reclamado la omisión del instituto de tomar las medidas adecuadas para adquirir el indicado medicamento.

En ellos se concluyó que los quejosos no acreditaron de manera contundente y plena una mayor seguridad, eficacia terapéutica y eficiencia del medicamento huérfano que solicitaron, y tampoco demostraron que el tratamiento que recibían de las autoridades no haya sido seguro, eficaz y eficiente.

Por tanto, se determinó que la negativa de otorgar el citado medicamento no contravino el derecho a la salud, porque si este derecho humano implica para el Estado garantizar la disponibilidad de medicamentos que resulten eficientes, seguros y eficaces, entonces, este derecho se protege, de igual manera, en sentido negativo, cuando no se suministra un medicamento que no ha comprobado su eficacia, seguridad y eficiencia, pues de lo contrario se estaría poniendo en riesgo la salud de las personas y, de esa manera, violentando el derecho humano a la salud.

<sup>40</sup> Sesión de 11 de marzo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra.

<sup>41</sup> Sesión de 25 de marzo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra.

<sup>42</sup> Los artículos 224 Bis y 224 Bis 1 de la Ley General de Salud regulan los medicamentos huérfanos, los cuales definen como aquellos que están destinados a la prevención, diagnóstico o tratamiento de enfermedades raras, las cuales tienen una prevalencia de no más de 5 personas por cada 10,000 habitantes. Para ello, la Secretaría de Salud implementará las medidas y acciones necesarias a efecto de impulsar y fomentar la disponibilidad de esos medicamentos, haciéndolos asequibles para la población. Asimismo, la secretaria podrá emitir recomendaciones a los Institutos Nacionales de Salud para la investigación y el desarrollo de medicamentos con potencial en su efectividad.



En esos asuntos, esta Segunda Sala determinó que el derecho a la protección de la salud no implica que el Instituto de Seguridad Social esté obligado a suministrar cualquier medicamento que le sea solicitado por sus derechohabientes y beneficiarios, ya que la prestación de los servicios básicos de salud debe sujetarse al Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud previsto en el artículo 28 de la Ley General de Salud y, por tanto, sólo podrá prescribir y suministrar los que se encuentren incluidos en dicho cuadro.

Por esa razón, esta Sala concedió el amparo para el efecto de que, con fundamento en el artículo 27 del Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, el instituto solicitara a la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, la posibilidad de incluir el fármaco en el Cuadro Básico interinstitucional, la cual, una vez seguido el procedimiento correspondiente establecido en la ley, estará en aptitud de decidir sobre su seguridad, eficiencia y eficacia terapéutica.

En un precedente posterior, amparo en revisión 251/2016,<sup>43</sup> esta Segunda Sala abordó un caso en el que se planteó que existía discriminación en el derecho a la atención médica integral.

En ese caso, se reclamó del Instituto Nacional de Psiquiatría la negativa a proporcionar los medicamentos que fueron recetados en esa misma institución. El instituto pretendió justificar la negativa con el argumento de que el quejoso tenía la calidad de paciente ambulatorio. Los medicamentos prescritos sí estaban incluidos en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos referidos.

Esta Segunda Sala tomó en consideración que el instituto omitió darle una atención integral porque: a) le negó los medicamentos que ella misma recetó, y b) en sustitución, no le otorgó la orientación adecuada para que la autoridad que a su juicio era competente, le otorgara los medicamentos prescritos.

En esa sentencia, se consideró que la debida protección del derecho a la salud conlleva la prestación de los servicios necesarios para su protección inte-

<sup>43</sup> Sesión de 15 de mayo de 2019. Unanimidad de cuatro votos. Impedido: Ministro Medina Mora I.



gral y que, como parte de esta prestación integral, se incluye al suministro de medicamentos.

En atención a los deberes que a esta Sala impone el artículo 1o., párrafos segundo y tercero, constitucional,<sup>44</sup> se llegó a la conclusión de que la obligación progresiva del derecho a la salud en relación con el suministro de medicamentos implica, por lo menos, otorgarlos sin discriminación para todas las personas en general y, en particular, a los grupos vulnerables.

Se precisó que tal obligación del Estado no implica que cualquier medicamento que se solicite deba ser suministrado. Las convenciones internacionales son deferentes a los Estados Parte para definir cuáles son los medicamentos "esenciales" o "básicos". Sin embargo, una vez que han sido definidos o establecidos por los propios Estados, existe un deber de otorgarlos equitativamente.

Se reiteró que, en nuestro país, la legislación reconoce el derecho a recibir los medicamentos que se encuentren previstos en el Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos, por lo que, atendiendo a las obligaciones convencionales en la materia que se señalaron en ese fallo, y en específico al principio de progresividad, el Estado Mexicano no puede negar de manera regresiva medicamentos de ese cuadro básico a quien los requiera, ni mucho menos otorgarlos de forma discriminatoria.

Con motivo de lo resuelto en ese caso, esta Sala emitió la tesis aislada 2a. LVII/2019 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "DERECHO A LA SALUD. EN MA-

<sup>44</sup> Artículo 1o. de la Constitución Federal. "...

"...

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."



## TERIA DE SALUD MENTAL, EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS DEBE GARANTIZARSE SIN DISCRIMINACIÓN.<sup>45</sup>

Otro precedente relacionado con el suministro de medicamentos es el recurso de revisión 57/2019.<sup>46</sup> Tuvo su origen en la demanda de amparo presentada por un menor de edad que reclamó la falta de cumplimiento por parte de la Secretaría de Salud al mandato legal de armonizar los reglamentos y normatividad en el uso terapéutico del tetrahidrocannabinol, por considerarla una omisión reglamentaria.<sup>47</sup>

En ese caso, el menor de edad quejoso era derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, donde se le proporcionó tratamiento a su padecimiento, y de manera alterna un neurólogo pediatra, ajeno a esa institución, prescribió una preparación que tenía tetrahidrocannabinol.

Aunque el quejoso tenía atención médica en el Instituto de Seguridad Social, ese organismo no recetó el medicamento prescrito por el neurólogo pediatra que lo atendía de manera externa a ese instituto, porque no se encontraba dentro del cuadro básico de esa institución, y aunque lo hubiera solicitado, de-

<sup>45</sup> "En atención a los deberes previstos por el artículo 1o., párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los más altos estándares internacionales, se advierte que la obligación progresiva del derecho a la salud relativa al suministro de medicamentos implica, por lo menos, otorgarlos sin discriminación para todas las personas en general y, en particular, a los grupos vulnerables. Esta obligación no conlleva que cualquier medicamento que se solicite deba ser suministrado, sino que una vez que se decide que un medicamento es parte del cuadro básico, el Estado no puede negar de manera regresiva estos medicamentos a quien los requiera ni otorgarlos de forma discriminatoria. Por otro lado, derivado del deber de otorgarlos sin discriminación, para que una autoridad pueda válidamente excluir a un grupo de personas de la prestación de un servicio fundamental para la debida protección de la salud, no basta con que refiriera a preceptos jurídicos genéricos, sino que debe evidenciar en forma contundente que tal distinción tiene fundamento legal o que la diferencia en el trato y el servicio tiene un sustento objetivo y racional, pues de lo contrario es discriminatoria." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 420, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas», registro digital: 2020588)

<sup>46</sup> Resuelto en sesión de 14 de agosto de 2019, por cinco votos.

<sup>47</sup> Establecido en el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en la Ley General de Salud y del Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



rivado de la falta de normativa relacionada con el uso terapéutico de la cannabis y sus derivados, en ese momento el fármaco con esa sustancia no se podía comercializar o adquirir en el mercado nacional.

Esta Segunda Sala concedió el amparo para que la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios cumplieran con la obligación establecida en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

Como sustento de ese fallo, en lo que interesa, esta Segunda Sala analizó la obligación de suministrar medicamentos esenciales y, al respecto, sostuvo que las personas tienen derecho a recibir medicamentos, sin importar que éstos sean de reciente descubrimiento, ya que la medicina que se debe poner a disposición del paciente es aquella que ofrezca un mejor resultado para su padecimiento o dolencia, es decir, la que tenga mayor eficacia para lograr el más alto nivel posible de salud.

Se determinó que el Estado tiene la obligación de proveer los insumos y medicamentos necesarios esenciales (los que brinden los mayores beneficios) para la salud, no importa si los mismos son costosos, ya que el componente activo seleccionado para incluir un medicamento en el cuadro básico debe ser en cantidad y calidad comprobada para otorgar un mejor bienestar al paciente.

En suma, se estableció que el Estado debe proporcionar a las personas que soliciten aquellos medicamentos que curen o alivien la enfermedad, incluyendo los de reciente descubrimiento, siempre y cuando su calidad y cantidad haya sido científicamente respaldada para otorgar un mejor bienestar al paciente y hayan sido prescritos por médicos calificados.

En ese sentido, se concluyó que ante la inexistencia de una regulación específica y detallada en materia del uso de cannabis y sus derivados, se está limitando la posibilidad de que el quejoso tuviera acceso a medicamentos que, tras su investigación y aprobación científica, pudieran ofrecer una mayor eficacia y, por tanto, un mejor resultado para controlar sus padecimientos.



De estos precedentes se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el Estado se encuentra obligado a prestar el servicio básico de salud consistente en la atención médica integral, dentro de la cual se incluye la obligación de suministrar los medicamentos básicos para el tratamiento correspondiente.

Asimismo, en los pronunciamientos de fondo se ha determinado que la no inclusión de un medicamento en los cuadros o compendios oficiales de medicamentos no es un obstáculo insuperable, para que las instituciones públicas proporcionen los tratamientos adecuados en cada caso.

No obstante, también se advierte que la falta de inclusión de un medicamento en el Cuadro Básico de Medicamentos o Insumos del Sector Salud depende de múltiples razones técnicas, que sólo pudieron ser evaluadas debidamente al emitirse la sentencia definitiva del amparo. Por ejemplo, en el asunto analizado por el Tribunal Pleno se abordó la necesidad de otorgar un medicamento que, en el momento en que se emitió el fallo, tenía el carácter de novedoso para el tratamiento del síndrome de inmunodeficiencia adquirida; en otro grupo de amparos en revisión se analizó la pertinencia de proporcionar un medicamento huérfano respecto del cual se alegaban probables riesgos para la salud de los pacientes; y en un tercer caso, la no inclusión del medicamento se debió a la omisión reglamentaria para hacer posible el uso terapéutico del tetrahidrocannabinol, que ya había sido reconocido en la ley.

Un precedente más no se refiere a la falta de inclusión del medicamento en el mencionado cuadro básico, sino a la negativa de la autoridad de suministrarlo, a pesar de que sí lo había recetado el médico tratante de la propia institución responsable y de que sí estaba previsto en dicho catálogo (AR. 251/2016).

Estos precedentes muestran la diversidad de supuestos fácticos que pueden presentarse en torno a la no inclusión de un medicamento en el Cuadro Básico de Medicamentos e Insumos, los cuales han determinado las medidas de restitución que se han dictado en cada caso concreto. También se advierte que es posible que la negativa de la autoridad se refiera a un medicamento que sí esté previsto en dichos catálogos.



A pesar de esa diversidad, en todos esos precedentes se ha sostenido que la no inclusión de un medicamento en los cuadros o compendios oficiales de medicamentos no es un obstáculo insuperable para que las instituciones públicas lo proporcionen, pero esa uniformidad no lleva a concluir que siempre la reparación del derecho a la salud debe consistir en que se suministre el medicamento que se solicitó en la demanda de amparo.

Por otra parte, con base en los parámetros fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tampoco puede afirmarse que exista un derecho absoluto e incondicionado a recibir del Estado cualquier medicamento que se le solicite, con la sola justificación de la receta expedida por un médico especialista.

Al resolver el Caso Poblete Vilches y otros contra Chile,<sup>48</sup> la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre el derecho a la salud. Precisó que ese derecho está consagrado por un vasto *corpus iuris* internacional; *entre otros*: los artículos 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;<sup>49</sup> 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aclaró que también se reconoce en los artículos 5, apartado e), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;<sup>50</sup> 12.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;<sup>51</sup> 24.1 de la Convención

<sup>48</sup> Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349.

<sup>49</sup> "Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios ..."

<sup>50</sup> "Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

"... e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

"... iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales. ..."

<sup>51</sup> "Artículo 12. 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de



sobre los Derechos del Niño;<sup>52</sup> 28 de la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,<sup>53</sup> y 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>54</sup> Este derecho también se encuentra plasmado en varios instrumentos regionales de derechos humanos, como en el artículo 17 de la Carta Social de las Américas;<sup>55</sup> y, recientemente, en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.<sup>56</sup> Además, el derecho a la salud ha sido reconocido en la sección II, apartado 41, de la Declaración y Programa de Acción de Viena,<sup>57</sup> y en otros instrumentos y decisiones internacionales<sup>58</sup> (párrafo 114).

---

igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia."

<sup>52</sup> "Artículo 24. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. ..."

<sup>53</sup> "Artículo 28. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo."

<sup>54</sup> "Artículo 25. Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud."

<sup>55</sup> Aprobada en la Segunda Sesión Plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 4 de junio de 2012. En su artículo 17 contempla la reafirmación de los Estados de que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin discriminación y su reconocimiento de que la salud es una condición fundamental para la inclusión y cohesión social, el desarrollo integral y el crecimiento económico con equidad. A su vez, por lo que respecta al desarrollo integral, prevé, en el artículo 33, segundo párrafo, la mención expresa al campo de la salud.

<sup>56</sup> "Artículo 19. Derecho a la salud. La persona mayor tiene derecho a su salud física y mental, sin ningún tipo de discriminación.—Los Estados Parte deberán diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales de salud orientadas a una atención integral que incluya la promoción de la salud, la prevención y la atención de la enfermedad en todas las etapas, y la rehabilitación y los cuidados paliativos de la persona mayor a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de bienestar, físico, mental y social. ...". Por lo que al presente análisis atañe, cabe señalar que en el citado dispositivo no resulta exigible al momento de acaecer los hechos del caso.

<sup>57</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos, aprobados el 25 de junio de 1993, Viena. Apartado 41. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importancia del disfrute por la mujer



Asimismo, tomó en cuenta la Observación General Número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y destacó que ese comité también se ha pronunciado sobre componentes del derecho a la salud en sucesivas Observaciones Generales. Refirió que, en la región americana, el Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para el análisis de los Informes Anuales sobre Indicadores de Progreso también ha abordado el derecho a la salud.<sup>59</sup>

Con base en los instrumentos citados, la Corte analizó los estándares relacionados con el derecho a la salud en situaciones de urgencias médicas (párrafos 118 a 124), así como respecto de las personas mayores (párrafos 125 a 132).

---

del más alto nivel de salud física y mental durante toda su vida. En el contexto de la Conferencia Mundial sobre la Mujer y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como de la Proclamación de Teherán de 1968, la conferencia reafirma, sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, el derecho de la mujer a tener acceso a una atención de salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de planificación familiar, así como a la igualdad de acceso a la educación a todos los niveles.

<sup>58</sup> Resulta relevante para el análisis del derecho a la salud, la *Observación General No. 14: "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud"*, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Revisten también utilidad las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño, en particular la *Observación General No. 3: "El VIH/SIDA y los derechos del niño"*, CRC/GC/2003/3 (2003), así como la *Observación General No. 4: "La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño"*, CRC/GC/2003/4 (2003). Asimismo, la *Recomendación General No. 24* del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - La mujer y la salud", de 2 de febrero de 1999, A/54/38/Rev.1, y los Informes de Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Salud. ONU. Comisión de Derechos Humanos, "La no discriminación en la esfera de la salud", Resolución 1989/11. Aprobada en la 46a. Sesión de 2 de marzo de 1989.

<sup>59</sup> Cfr. OEA. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, "Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador", OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de 16 diciembre 2011. "Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Protocolo de San Salvador – Segundo agrupamiento de derechos", OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13, e "Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador", OEA/Ser.D/XXVI.11 (2015), págs. 43 a 53. Ver *supra*, nota 133. Este instrumento proporciona evidencias para valorar si los programas y el accionar estatal están alineados con estándares de derechos humanos.



En dicho precedente, la Corte Interamericana recordó que ya ha precisado que la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud,<sup>60</sup> garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población (párrafo 118).

La Corte Interamericana reiteró que, con base en la Observación General Número 14 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, ha referido una serie de elementos esenciales e interrelacionados, que deben satisfacerse en materia de salud: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*,<sup>61</sup> con base en los cuales definió los parámetros que deben seguirse en las prestaciones médicas de urgencia (párrafos 120 y 121).

En relación con la aceptabilidad, la Corte Interamericana destacó que el paciente debe ser informado sobre su diagnóstico y tratamiento y, frente a ello, respetar su voluntad (párrafo 121).

A su vez, la Observación General Número 14 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su punto 12, respecto a la *disponibilidad*, en el punto 12, inciso a), se afirma que: "[C]ada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud. ..." y refiere que dichos servicios deben incluir "... los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS."

La *accesibilidad* se refiere a que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte.

En relación con la *calidad*, en el punto 12, se dispone que, además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y ser-

<sup>60</sup> Cfr. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 128.

<sup>61</sup> Cfr. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*, *supra*, párr. 152 y *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, *supra*, párr. 235.



vicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

De estos parámetros internacionales, cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, y ha adoptado de manera reiterada los criterios fijados en la Observación General Número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quien ha referido una serie de elementos esenciales e interrelacionados, que deben satisfacerse en materia de salud: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*.

Para este asunto, resultan especialmente relevantes los criterios de disponibilidad y calidad. Conforme al parámetro internacional, la exigencia de disponibilidad de los servicios de salud estatales deben incluir los medicamentos esenciales definidos en el programa de acción sobre medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud. En relación con la calidad, se exige que los medicamentos y equipo hospitalario sean científicamente aprobados y en buen estado.

De acuerdo con las exigencias del derecho a la protección de la salud se advierte que el Estado se encuentra obligado a prestar servicios de salud que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, pero de ellos no se desprende que esos servicios de salud puedan desvincularse; de manera que el Estado se encuentre obligado a suministrar cualquier medicamento que le sea solicitado, al margen de la atención de salud que se encuentra obligado a proporcionar para garantizar ese derecho humano.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, la falta de inclusión del medicamento en el Cuadro Básico de Medicamentos o Insumos no basta para justificar la negativa de la institución de seguridad social para otorgar el medicamento solicitado como parte del tratamiento que está obligada a prestar, pero la sola prescripción del medicamento por un especialista, ajeno a las instituciones pú-



blicas, es insuficiente para vincular al Estado a suministrar un medicamento que no se encuentra incluido en ese catálogo.

No puede anticiparse que en todos los casos en que se reclame a una institución de seguridad social la omisión de proporcionar un medicamento no incluido en el cuadro básico de insumos, se otorgará la protección constitucional para que se suministre el medicamento porque haya sido recetado o prescrito por un especialista de la salud ajeno a dichas instituciones. Sin embargo, sí es incontrovertible que toda persona tiene derecho a recibir la atención médica integral, que incluye un tratamiento adecuado que incluye el suministro de medicamentos de calidad, y con pleno respeto a los derechos que le asisten como usuario de los servicios de salud, como es el derecho al consentimiento informado.

Cabe precisar que si bien el juzgador de amparo goza de amplias facultades para valorar las documentales que le son exhibidas, en la determinación de la suspensión provisional no es posible determinar con certeza si el medicamento solicitado en la demanda de amparo consiste en el tratamiento adecuado para el quejoso, en tanto que aún no se han requerido los informes de la autoridades responsables. Por otra parte, el juzgador no es perito en medicina para evaluar o modificar la prescripción del médico tratante, de manera que su determinación únicamente puede encauzar provisionalmente las medidas adecuadas y urgentes para la protección de la salud de los promoventes, sin que pueda sustituirse en el ámbito técnico de decisión que corresponde a los médicos tratantes y a la institución responsable.

Aunado a lo anterior, no podría ordenarse el otorgamiento de un medicamento respecto del cual no se ha demostrado que cuenta con el registro sanitario exigido por el artículo 222 de la Ley General de Salud y que corresponde otorgarlo a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 Bis de esa ley general.

No se soslaya que en este tipo de casos, como los que dieron origen a esta contradicción, la salud de los quejosos está comprometida a tal grado que puede existir una alta probabilidad de que ante el retraso en la adopción de las medidas pertinentes prevalecería una situación de la que pueden derivar daños o perjuicios irreparables en la vida o integridad física de los quejosos.



Sin embargo, esa circunstancia de urgencia no puede constituir una razón para que el juzgador ordene, de manera inmediata y sin verificación técnica alguna, el suministro del medicamento solicitado, con lo cual también puede poner en riesgo la salud del promovente. Más bien, esta situación exige cautela y que se dicten las medidas apropiadas en interés de la salud del quejoso y para que se garantice el mejor medicamento para su padecimiento, con la debida supervisión médica.

De no satisfacerse la verificación de la existencia del registro sanitario exigido por la ley, así como la evaluación previa y confiable de los médicos de la institución responsable, resulta claro que el Juez de Distrito no puede sustituir la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional el suministro o aplicación del medicamento en cuestión, sin esos elementos o requisitos determinantes.

Por tanto, el juzgador debe proveer que la autoridad responsable demuestre que ha adoptado todas las medidas adecuadas para garantizar la atención médica integral de los quejosos, en la que se garanticen los demás derechos que asisten al quejoso en su calidad de usuario de los servicios de salud, como es el derecho al consentimiento informado respecto del tratamiento médico que se proponga, y del que deriva precisamente que su solicitud de medicamento sea analizada mediante una verificación técnica razonable que no se limite a la constatación del Cuadro Básico de Medicamentos e Insumos o de sus propios catálogos institucionales, siempre que cuente con el registro sanitario previsto en el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris). Para ese efecto, los médicos de la institución tendrían que certificar cuál es el mejor tratamiento, en cuanto a su eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia, para el padecimiento del quejoso, y de resultar que el medicamento solicitado por éste es el adecuado, la autoridad deberá proporcionarlo de inmediato, adoptando las medidas necesarias para ello.

Cabe destacar que esas medidas de garantía deben entenderse con la salvedad de que si el medicamento está previsto en el catálogo de insumos vigente, regulado por el artículo 28 de la Ley General de Salud o por la normativa aplicable a la institución de seguridad social, y resulta ser el adecuado para el



tratamiento del quejoso, la autoridad deberá demostrar que el medicamento ya fue suministrado, o bien, que ha adoptado todas las medidas necesarias para proporcionarlo.

Con el fin de dictar la suspensión provisional, el juzgador federal deberá verificar si en la demanda se justificó que el medicamento cuenta con el registro sanitario correspondiente. De no ser así, podrá ordenar que el secretario certifique si en los sitios oficiales de Internet de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios obra tal registro. De no existir información confiable al respecto, tal verificación corresponderá realizarla a la autoridad responsable.

No debe perderse de vista que la presente contradicción de tesis surgió con motivo de que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron recursos de queja en los que se impugnaron los efectos de la suspensión provisional concedida por los Jueces de Distrito, ante demandas de amparo, en las que un derechohabiente o beneficiario de instituciones de seguridad social solicitó que se le suministrara gratuitamente un medicamento, que fue prescrito por un médico ajeno a esos organismos, y que, además, no se encontraba incluido en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud regulado en los artículos 28 y 29 de la Ley General de Salud.

Para resolver tal cuestión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el Juez de Distrito debe conceder la suspensión provisional para el efecto de que los médicos de la institución responsable, de inmediato, revisen la solicitud del promovente y certifiquen si el medicamento es el de mayor eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia para el padecimiento del quejoso, comparado con otras alternativas que sí están incluidas en el Cuadro Básico o Compendio Nacional de Insumos para la Salud o en sus propios catálogos institucionales, y si la conclusión de ese análisis es que el medicamento solicitado es el mejor tratamiento para el paciente-quejoso, la institución debe otorgarlo de inmediato y, para ello, debe realizar los trámites correspondientes; de no ser así, comunicará su dictamen al paciente para que éste decida, de manera informada, sobre su tratamiento, en el entendido que de subsistir la controversia, ésta sólo podrá decidirse en la resolución sobre la suspensión definitiva o el fondo del amparo, según sea el caso. Lo anterior, con la condición de



que esté demostrado que el medicamento cuenta con el registro sanitario que exige el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), sea porque se acreditó con los documentos anexos a la demanda, porque el secretario certificó esa información en los sitios oficiales correspondientes o, en su defecto, y para el caso de no existir información confiable al respecto, se ordenará que la verificación sea realizada por los médicos de la institución responsable en cumplimiento de la suspensión.

Lo anterior, porque conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147 de la Ley de Amparo, aplicable en lo conducente a la suspensión provisional, conforme al artículo 157 de esa ley reglamentaria, es posible ordenar el restablecimiento del derecho o garantía afectado por el acto reclamado. Tomando en cuenta la urgencia de la medida y que el quejoso tiene derecho a recibir los medicamentos de calidad que sean necesarios para su padecimiento, como parte de la atención médica integral que se encuentra obligada a otorgar la institución de seguridad social, como efecto de la suspensión provisional, el Juez de Distrito debe ordenar las medidas que se especifican en esta decisión, las cuales tienden a verificar la existencia del registro sanitario exigido por la ley, así como la evaluación previa y confiable de los médicos de la institución responsable, ya que sin esos elementos determinantes el Juez de Distrito no puede sustituirse en la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional el suministro o aplicación del medicamento en cuestión.

**SÉPTIMO.—Criterio.** Con base en los anteriores razonamientos, esta Segunda Sala estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE OTORGARSE PARA QUE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, DE INMEDIATO, ANALICE Y CERTIFIQUE EL MEJOR MEDICAMENTO PARA EL PADECIMIENTO DEL QUEJOSO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEDICAMENTOS PREVISTOS EN EL CUADRO BÁSICO O COMPENDIO NACIONAL DE INSUMOS PARA LA SALUD.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron recursos de queja en los que se impugnaron los efectos de la suspensión pro-



visional concedida por los Jueces de Distrito, ante demandas de amparo, en las que un derechohabiente o beneficiario de instituciones de seguridad social solicitó que se le suministrara gratuitamente un medicamento, que fue prescrito por un médico ajeno a esos organismos, y que además no se encontraba incluido en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud regulado en los artículos 28 y 29 de la Ley General de Salud.

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el Juez de Distrito debe conceder la suspensión provisional para el efecto de que los médicos de la institución responsable, de inmediato, revisen la solicitud del promovente y certifiquen si el medicamento es el de mayor eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia para el padecimiento del quejoso, comparado con otras alternativas que sí están incluidas en el Cuadro Básico o Compendio Nacional de Insumos para la Salud o en sus propios catálogos institucionales, y si la conclusión de ese análisis es que el medicamento solicitado es el mejor tratamiento para el paciente-quejoso, la institución debe otorgarlo de inmediato, y para ello debe realizar los trámites correspondientes; de no ser así, comunicará su dictamen al paciente para que éste decida, de manera informada, sobre su tratamiento, en el entendido que de subsistir la controversia, ésta sólo podrá decidirse en la resolución sobre la suspensión definitiva o el fondo del amparo, según sea el caso. Lo anterior, con la condición de que esté demostrado que el medicamento cuenta con el registro sanitario que exige el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), sea porque se acreditó con los documentos anexos a la demanda, porque el secretario certificó esa información en los sitios oficiales correspondientes, o en su defecto, y para el caso de no existir información confiable al respecto, se ordenará que la verificación sea realizada por los médicos de la institución responsable en cumplimiento de la suspensión.

**Justificación:** Lo anterior, porque conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147 de la Ley de Amparo, aplicable en lo conducente a la suspensión provisional conforme al artículo 157 de esa ley reglamentaria, es posible ordenar el restablecimiento del derecho o garantía afectado por el acto reclamado. Tomando en cuenta la urgencia de la medida y que el quejoso tiene derecho a recibir los medicamentos



de calidad que sean necesarios para su padecimiento, como parte de la atención médica integral que se encuentra obligada a otorgar la institución de seguridad social, como efecto de la suspensión provisional el Juez de Distrito debe ordenar las medidas que se especifican en esta decisión, las cuales tienden a verificar la existencia del registro sanitario exigido por la ley, así como la evaluación previa y confiable de los médicos de la institución responsable, ya que sin esos elementos determinantes el Juez de Distrito no puede sustituirse en la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional el suministro o aplicación del medicamento en cuestión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada en relación con lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito).

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada respecto a lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO.—Publíquese 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 a los órganos contendientes, 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, Luis María Aguilar Morales, 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 aisladas XVII.1o.C.T.43 K (10a.) y IX.1o.1 CS (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de octubre de 2018 a las 10:36 horas y del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE OTORGARSE PARA QUE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, DE INMEDIATO, ANALICE Y CERTIFIQUE EL MEJOR MEDICAMENTO PARA EL PADECIMIENTO DEL QUEJOSO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEDICAMENTOS PREVISTOS EN EL CUADRO BÁSICO O COMPENDIO NACIONAL DE INSUMOS PARA LA SALUD.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron recursos de queja en los que se impugnaron los efectos de la suspensión provisional concedida por los Jueces de Distrito, ante demandas de amparo, en las que un derechohabiente o beneficiario de instituciones de seguridad social solicitó que se le suministrara gratuitamente un medicamento, que fue prescrito por un médico ajeno a esos organismos, y que además no se encontraba incluido en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud regulado en los artículos 28 y 29 de la Ley General de Salud.



Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el Juez de Distrito debe conceder la suspensión provisional para el efecto de que los médicos de la Institución responsable, de inmediato, revisen la solicitud del promovente y certifiquen si el medicamento es el de mayor eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia para el padecimiento del quejoso, comparado con otras alternativas que sí están incluidas en el Cuadro Básico o Compendio Nacional de Insumos para la Salud o en sus propios catálogos institucionales, y si la conclusión de ese análisis es que el medicamento solicitado es el mejor tratamiento para el paciente-quejoso, la Institución debe otorgarlo de inmediato, y para ello debe realizar los trámites correspondientes; de no ser así, comunicará su dictamen al paciente para que éste decida, de manera informada, sobre su tratamiento, en el entendido que de subsistir la controversia, ésta sólo podrá decidirse en la resolución sobre la suspensión definitiva o el fondo del amparo, según sea el caso. Lo anterior, con la condición de que esté demostrado que el medicamento cuenta con el registro sanitario que exige el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), sea porque se acreditó con los documentos anexos a la demanda, porque el secretario certificó esa información en los sitios oficiales correspondientes, o en su defecto, y para el caso de no existir información confiable al respecto, se ordenará que la verificación sea realizada por los médicos de la Institución responsable en cumplimiento de la suspensión.

Justificación: Lo anterior, porque conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147 de la Ley de Amparo, aplicable en lo conducente a la suspensión provisional conforme al artículo 157 de esa ley reglamentaria, es posible ordenar el restablecimiento del derecho o garantía afectado por el acto reclamado. Tomando en cuenta la urgencia de la medida y que el quejoso tiene derecho a recibir los medicamentos de calidad que sean necesarios para su padecimiento, como parte de la atención médica integral que se encuentra obligada a otorgar la Institución de seguridad social, como efecto de la suspensión provisional el Juez de Distrito debe ordenar las medidas que se especifican en esta decisión, las cuales tienden a verificar la existencia del registro sanitario exigido por la ley, así como la evaluación previa y



confiable de los médicos de la Institución responsable, ya que sin esos elementos determinantes el Juez de Distrito no puede sustituirse en la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional el suministro o aplicación del medicamento en cuestión.

## 2a./J. 40/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 517/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Primero en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y Primero del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito). 10 de junio de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

### Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 73/2018, la cual dio origen a la tesis aislada XVI-I.1o.C.T.43 K (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE UN ORGANISMO DE SEGURIDAD SOCIAL DE MINISTRAR UN MEDICAMENTO, POR NO ESTAR INCLUIDO EN EL CATÁLOGO INSTITUCIONAL DE INSUMOS. PROCEDE CONCEDERLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS TEMPORALES Y ORDENAR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE FACILITE AL QUEJOSO EL MEDICAMENTO, SI ACREDITA QUE SU MÉDICO SE LO RECETÓ.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de octubre de 2018 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2519, con número de registro digital: 2018267; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 499/2019.

Tesis de jurisprudencia 40/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO PROCEDE CONTRA LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES DE TRÁNSITO Y VIALIDAD QUE RESTRINGEN LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA (LEGISLACIÓN DE JALISCO Y DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TERCER CIRCUITO Y EL PLENO DEL CUARTO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 22 DE ABRIL DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de diferentes Circuitos, 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; y los puntos primero y tercero 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 se formuló por el Tribunal Colegiado que emitió una de las sentencias que aquí participan y que se opone al criterio de un Pleno de 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 órganos colegiados:



I. Al resolver la queja 31/2020, en sesión de quince de enero de dos mil veinte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, sostuvo el criterio siguiente:

"QUINTO.—Son jurídicamente ineficaces los agravios hechos valer.

"Previo a exponer las razones que sustentan la anterior calificativa es necesario realizar una reseña de las actuaciones que obran en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto 2721/2019, a las que se les concede valor probatorio pleno en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, de las que se advierte lo siguiente:

"I. Bebidas Mundiales, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su apoderado interpuso demanda de amparo, contra los actos de las autoridades señaladas en el resultando primero de la presente ejecutoria, y solicitó la suspensión en los siguientes términos:

"... solicito la suspensión provisional, y en su caso la definitiva, de los actos que se reclaman, a efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente se encuentran y no se restrinja en forma alguna, ni mucho menos se condicione a mi representada, la circulación de los vehículos de su propiedad, en los ilegales términos establecidos dentro de los actos reclamados dentro del presente ocurso, hasta entonces no se resuelva el fondo del presente juicio de amparo, ordenándose abrir por duplicado y en cuerda separada el cuadernillo correspondiente, siendo importante señalar al respecto que a dichos actos reclamados de ninguna manera puede revestirles el carácter de consumado, ello en virtud de que los mismos resultan un conjunto de normas generales, abstractas e impersonales, que revisten la calidad de un acto de naturaleza autoaplicativa, ya que con su sola expedición irrumpe en la esfera jurídica de mi poderdante y, en consecuencia, su propia condición ocasiona que sus efectos sean continuos y no consumados, al prever situaciones jurídicas que no necesitan de un acto posterior de autoridad, para afectarla, razón por la cual es que la concesión de la medida solicitada, resultará por demás apegada a derecho ...'



"II. En resolución de siete de enero de dos mil veinte, la Juez Primero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, a quien correspondió conocer de la demanda por razón de turno negó la suspensión provisional, atendiendo a las siguientes consideraciones torales:

"- Estimó que no se satisfizo el requisito que para la concesión de la suspensión exige la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, consistente en que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"- Determinó que en caso de concederse la suspensión respecto a las consecuencias que genera el acto reclamado se vulneraría el orden público y el interés social, toda vez que la colectividad sería privada del beneficio relativo al mejor aprovechamiento de la infraestructura de la red de vialidades de jurisdicción estatal, infiriéndole un daño que de otra manera no resentiría.

"- Consideró que las reformas contenidas en el Decreto 27591/LXII/19, se emitieron con la finalidad de contribuir a una mejor circulación en el tráfico de la ciudad, así como a un mejor aprovechamiento de la red de vialidades, con el objeto de reducir los graves problemas de tránsito y vialidad que se presentan con motivo de la circulación de transporte de carga pesada que circula sin mayor regulación, provocando desorden territorial.

"- Concluyó que de concederse la suspensión se causaría una afectación al interés social, porque la sociedad se encuentra interesada en que este tipo de normativa restrictiva o condicionante, sea cabalmente cumplida, toda vez que tiende a garantizar y salvaguardar el bienestar de la comunidad, por las consecuencias fatales que la transgresión de las reglas de vialidad y transporte ha ocasionado, aunado a que no se encuentra acreditado que las restricciones impuestas repercutan en la regularidad de la actividad social y económica de la colectividad.

"Inconforme con la anterior determinación la quejosa interpuso el presente recurso de queja.

"En el primer agravio la recurrente manifiesta que, contrario a lo determinado por la Juez de Distrito, no existe sustento técnico alguno mediante el cual



se determine, con toda claridad, que únicamente los transportes de carga cuya circulación restringen los actos reclamados son las causantes de un deficiente aprovechamiento de la red de vialidades, como de accidentes fatales, ya que es un hecho evidente que la carga vehicular y percances de tráfico son ocasionados, en mayor medida por los automotores particulares y por el servicio público de transporte.

"Aduce que es factible otorgar la suspensión toda vez que cuenta con autorización para desarrollar la actividad de transporte de carga, y no se afecta el interés social ni se contraviene el orden público, pues se encuentra en la hipótesis de la apariencia del buen derecho garantizado por los artículos 5o. y 11 de la Constitución, en relación con los derechos a la libertad de trabajo y de tránsito, cuyo ejercicio no puede restringirse, ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que la propia Carta Magna establece.

"Señala que el juzgador debió tomar en consideración el interés social mayor, que en este caso es el orden público, el cual no sólo consiste en el bienestar colectivo, sino en un fin más relevante que es la armonía social, esto es, la coexistencia pacífica entre los actos de la administración y la eficacia de los derechos y las libertades de los gobernados, y a su vez analizar si con una posible negativa puede causarse una mayor afectación al interés social, pues repercute en la regularidad de la actividad social y económica de la población, derivada de las restricciones de tránsito a los vehículos de carga, que contribuyen al reparto de satisfactores para las necesidades de los habitantes.

"En el segundo agravio la disconforme alega que el Juez Federal omitió realizar una apreciación de carácter provisional respecto de la constitucionalidad de los actos reclamados, ya que no tomó en consideración las irregularidades que se encuentran en los actos reclamados, mismas que de haber sido analizadas resultarían suficientes para conceder la suspensión provisional, en atención al principio de apariencia del buen derecho y peligro en la demora, máxime que la quejosa acreditó fehacientemente su interés suspensivo con la exhibición de dieciocho tarjetas de circulación, respecto de la misma cantidad de vehículos de tractocamión de su propiedad.

"No asiste razón jurídica a la quejosa.



"De la lectura del Decreto Número 27591/LXII/19, mediante el cual se reforman los artículos 5, 43, 71, 174, 180 y 183; y se crean los artículos 71 Bis, 71 Ter, 71 Quáter y 174 ter, de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco; y de los lineamientos, el mapa funcional y su mapa anexo que regulan la circulación de vehículos de carga en el área metropolitana de Guadalajara, se advierte que contemplan una restricción horaria para la circulación de vehículos de carga en el área metropolitana de Guadalajara, de lunes a domingo durante el periodo comprendido entre las 06:00 y las 09:00 horas, en el polígono establecido en los mapas, así como sus casos de excepción.

"Por su parte la quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados, para el efecto de que no se restrinja la circulación de los vehículos de su propiedad en los términos establecidos en los artículos controvertidos.

"En el presente caso, como acertadamente lo determinó la Juez de Distrito, no es factible otorgar la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se satisface el requisito contenido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues de concederse la medida precautoria se contravendría el orden público y se afectaría el interés social.

"Para percatarse de ello, debe considerarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos criterios, que existe afectación a tales instituciones cuando con la concesión de esta medida se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes, o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

"De lo anterior puede afirmarse que el orden público constituye la máxima expresión del interés social, como bien constitucionalmente protegido, y es una garantía de la sociedad, para que personas y autoridades ejerzan razonablemente sus derechos dentro del Estado, y no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad y bienestar colectivo, sino también conlleva la armonía social, en cuanto al legítimo ejercicio de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado; esto es, la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad.

"Además, la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en los casos concretos debe ponderarse la afectación real y su magnitud que incida en la sociedad frente al efec-



tivo agravio que resientan intereses privados, especialmente cuando está de por medio y en entredicho la legitimidad del actuar de la autoridad o apariencia del buen derecho; por lo cual, con la eventual concesión de la medida cautelar debe asegurarse el respeto al orden público, haciendo un ejercicio razonable del derecho, evitando un menoscabo grave al quejoso y a los derechos de otras personas, que de no ser por la limitación resultarían deteriorados o disminuidos, subsistiendo con ello el equilibrio que debe imperar entre el legítimo y armónico ejercicio de los derechos, deberes, libertades y poderes del Estado, en relación con la libertad de las personas, del cual existe interés de la colectividad en que se mantenga.

"Ahora bien, adverso a lo afirmado por la quejosa debe prevalecer el objetivo primario que persigue el reglamento reclamado, consistente en ordenar, de forma armónica la convivencia social en el territorio metropolitano, procurando el bienestar social y la implementación de normas que en ese sentido buscan otorgar mayor seguridad a los gobernados que participan en los escenarios viales, toda vez que las normas impugnadas restringen la circulación de vehículos de carga pesada por vías y horarios limitados, de ahí que exentar a la quejosa de tales regulaciones implicaría la ineficacia y nula aplicación de las medidas que tanto la sociedad como el Estado tienen interés en implementar a efecto de mejorar la seguridad vial en el área metropolitana.

"Se afirma lo anterior, toda vez que en el acuerdo mediante el cual se aprueban los lineamientos, el mapa funcional y su mapa anexo que regulan la circulación de vehículos de carga en el área metropolitana de Guadalajara, se expuso:

"Que la mancha urbana ha crecido más allá de lo previsto, superando límites tácitos como el anillo periférico, estableciendo así una nueva territorialidad urbana de la metrópoli, por lo que, con la finalidad de propiciar la reducción de accidentes derivados de hechos viales, así como reforzar condiciones de orden que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana de Guadalajara ...'

"Además, es un hecho notorio para este Tribunal Colegiado que actualmente existen complicaciones de movilidad en el área metropolitana de Guadalajara,



así como que, entre los actores que ocasionan accidentes viales, se encuentran los vehículos de carga pesada.

"De ahí que, otorgar la suspensión provisional equivaldría a privar a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes, o inferirle un daño que de otra manera no resentiría, por lo que no se reúne el requisito establecido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"Se afirma lo anterior, porque las normas reclamadas son de orden público e interés social, y a través de los artículos que el quejoso tildó de inconstitucionales se establece la regulación de la circulación de los vehículos de transporte de carga pesada, es decir, el bien jurídico tutelado en el ordenamiento reclamado lo constituye la seguridad vial, que contribuye al bienestar social y sobre todo, a resguardar la integridad y la salud de las personas, y por ello sus disposiciones son de orden público.

"Así es, las normas reclamadas contemplan una serie de obligaciones y prohibiciones para los vehículos de carga pesada, encaminadas a garantizar la seguridad vial y la salud de la comunidad, en tanto que determinan las condiciones legales y de seguridad a las que se deben sujetar los vehículos y sus conductores para su circulación.

"De tal forma que no se acredita el requisito establecido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues lo cierto es que la suspensión de los actos solicitada por la impetrante contravendría disposiciones de orden público y afectaría el interés social, toda vez que con la concesión de la suspensión de los actos reclamados, para el efecto de que los vehículos de su propiedad pudieran circular sin que le sea aplicado en su perjuicio lo dispuesto por la normativa controvertida, impediría el beneficio de disminuir el alto riesgo que representa la circulación de vehículos de transporte de carga pesada por las vías limitadas y restringidas, sin los permisos correspondientes.

"Aunado a lo anterior, impera el interés de la sociedad para que se cumpla con el ordenamiento reclamado, el cual tiene por objeto regular la circulación de peatones y vehículos en la vía pública, así como incrementar la seguridad vial,



y en caso de infracción a las normas establecidas se apliquen las sanciones ahí contempladas, que garanticen su debido cumplimiento.

"Lo anterior impide que al amparo de una medida cautelar se autorice la circulación de dichos vehículos de forma ilimitada, pues lo que pretende evitarse con el otorgamiento excepcional de la suspensión es el perjuicio a ese conjunto de bienes e intereses que integran la noción de orden público e interés social, más allá del resultado que la ejecución del acto tenga en cuanto a los intereses del particular.

"A mayor abundamiento es importante precisar que conforme a la normatividad aplicable, la quejosa podrá obtener los permisos correspondientes que permitan a los vehículos de transporte de carga pesada de su propiedad circular por las vías señaladas como limitadas en el horario establecido.

"En ese sentido, si bien es cierto que, acorde con el principio de apariencia del buen derecho se debe ponderar la obtención de la suspensión provisional de los actos contra el beneficio de la colectividad, considerando para ello la actividad de transporte de carga que el quejoso realiza, bajo un asomo anticipado de la posible inconstitucionalidad de los actos reclamados, lo cierto es que esa ponderación se debe observar previa demostración a los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, lo que en el caso no ocurre, así lo consideró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P./J. 15/96,(1) que se transcribe.

"SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISORIAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.' (se transcribe)

"De ese modo no es jurídicamente viable conceder la suspensión provisional, pues no se reúne el requisito previsto por la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, al transgredirse el interés social y el orden público y en el caso debe privilegiarse el interés general, el cual se ve beneficiado con la seguridad en el tránsito y vialidad que dichas disposiciones buscan preservar, por encima de la afectación que pudiera sufrir el agraviado.



"Además, la sociedad se encuentra interesada en que los sujetos obligados en dicho orden jurídico cumplan debidamente con las obligaciones establecidas en el mismo, que dada su naturaleza tienen como finalidad la regulación de las cuestiones de vialidad y tránsito que se susciten en el área metropolitana.

"De ahí que no procede otorgar la suspensión solicitada, ni siquiera realizando un juicio simultáneo de ponderación entre la apariencia del buen derecho que invoca la quejosa y el perjuicio al interés social o al orden público, ya que por amplias que fuesen las posibilidades de obtener una sentencia de amparo favorable a los intereses de la impetrante, debería tenerse presente desde luego la afectación que pudiesen sufrir en caso de negarles la suspensión, y es indiscutible que al sopesar el perjuicio que se pudiera ocasionar al interés social y al orden público con el otorgamiento de la medida, éste sería notoriamente superior al que llegase a resentir la aquí recurrente, pues resulta evidente que los objetivos y prioridades de las normas reclamadas son de orden público e interés general.

"No obsta a lo resuelto, lo aseverado por la disconforme en el sentido de que la carga vehicular y percances de tráfico son ocasionados en mayor medida por los automotores particulares y por el servicio público de transporte.

"Se afirma lo anterior, pues se trata de un argumento dogmático, debido a que de las constancias que obran en autos no se advierte que los recurrentes hubieran anexado algún documento mediante el cual se demostrara, con análisis estadísticos, cual es el porcentaje de participación en los percances de tráfico, de los automotores particulares, del servicio público de transporte y de los vehículos de transporte de carga pesada.

"Así mismo, aun cuando los transportistas de carga pesada no fueran quienes provocan la mayor cantidad de accidentes viales, lo cual no está acreditado, no resultaría procedente la medida provisional solicitada, ya que no es necesario que las normas que regulan la circulación de automotores sólo se circunscriban a aquellos que en números reales o relativos, sean quienes generan la mayor cantidad de percances, para que se desvirtúe el objetivo que la normativa reclamada persigue, cuyo propósito es reducir el número de accidentes de tránsito.



"Derivado de lo anterior no se comparte la jurisprudencia PC.IV.A. J/37 A (10a.), citada por la quejosa, de rubro: 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONTRA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN Y SU ÁREA METROPOLITANA, QUE ESTABLECEN, RESTRINGEN Y LIMITAN LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA.', la cual cabe señalar, no resulta de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Este Tribunal Colegiado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, estima procedente realizar la denuncia correspondiente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la contradicción del criterio discrepante sostenido por el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito en la jurisprudencia PC.IV.A. J/37 A (10a.), con el criterio sustentado por este órgano jurisdiccional, para que en su caso dicho Alto Tribunal determine cual criterio debe prevalecer."

II. Por su parte, en la contradicción de tesis 2/2017, el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por mayoría de votos de los Magistrados que lo integran, emitió la siguiente jurisprudencia:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONTRA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN Y SU ÁREA METROPOLITANA, QUE ESTABLECEN, RESTRINGEN Y LIMITAN LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA.—La suspensión provisional contra la aplicación de las restricciones y limitaciones contenidas en los artículos 38 a 41 y 43 a 47, fracción IV, del ordenamiento aludido, otorgada a quien cuenta con la autorización para desarrollar la actividad del transporte de carga, no afecta el interés social ni contraviene disposiciones de orden público en términos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, porque le asiste la apariencia del buen derecho garantizado en los artículos 5o. y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los derechos a la libertad de trabajo y de tránsito, cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que la propia Carta Magna fija en su artículo 1o. En ese contexto,



la ponderación entre esos derechos y el interés social inmerso en los preceptos impugnados que lo limitan o restringen, conforme al primer párrafo de la fracción X del artículo 107 constitucional, permite concluir que la medida cautelar privilegia un interés social mayor que es el orden público, el cual no sólo consiste en el bienestar colectivo, sino en un fin más relevante que es la armonía social, esto es, la coexistencia pacífica entre los actos de la administración y la eficacia de los derechos y las libertades de los gobernados. Además, la Ley de Amparo, en el último párrafo de su artículo 129, faculta al juzgador para conceder la suspensión si, a su juicio, con su negativa puede causarse mayor afectación al interés social; de manera que si las restricciones que imponen los preceptos impugnados a la circulación del transporte de carga repercuten en la regularidad de la actividad social y económica de la colectividad, lo adecuado es evitar el mayor perjuicio que al interés social produciría la negativa de la medida cautelar. En ese contexto, y mientras se resuelve en definitiva sobre la medida, la suspensión provisional del acto reclamado es idónea para garantizar el interés colectivo, preservar intactos los derechos cuestionados y evitar un daño irreparable en la esfera jurídica de los quejosos.". [Época: Décima. Registro digital: 2015644. Instancia: Plenos de Circuito. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, materias común y administrativa, tesis PC.IV.A. J/37 A (10a.), página 1713 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas].

Las consideraciones que dieron sustento a la tesis transcrita son las siguientes:

"SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. El que, con carácter de jurisprudencia, considera que sí es procedente conceder la suspensión provisional contra la aplicación de los artículos 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46 y 47, fracción IV, de los homologados Reglamentos de Tránsito y Vialidad para los Municipios que integran la Zona Metropolitana de Monterrey, Nuevo León, sin que ello implique una afectación al orden público y al interés social.

"Es así, debido a que de un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora de la solución de fondo, frente a la aducida afectación al orden público y el interés social a que hace referencia el ordinal 128, fracción II, de la Ley de Amparo, se obtiene que debe dársele prevalencia



a la protección del interés de aquellos que como quejosos acuden al juicio de amparo en defensa de sus derechos constitucionalmente protegidos, mismos que ejercían antes de la entrada en vigor de la norma, de manera regular gracias a los permisos otorgados por la autoridad competente en materia de transporte de carga pesada y, por ende, hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva, deberá otorgarse la medida cautelar, a fin de paralizar la aplicación de las restricciones, limitaciones, prohibiciones y condiciones impuestas a la circulación de los vehículos de carga pesada, con el fin de evitar no sólo una afectación en los derechos humanos de los quejosos, sino también una afectación mayor a la colectividad quien se beneficia de forma directa con la actividad realizada por los quejosos.

"En principio, es conveniente tener presente el contenido de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 128, 129 y 138 de la Ley de Amparo, los cuales disponen: (los transcribe).

"De las anteriores disposiciones, se desprende que para la procedencia de la medida cautelar, se requiere considerar, tanto la naturaleza de la violación alegada, como los perjuicios que pueda sufrir el impetrante del juicio de garantías, y que concurren los requisitos correspondientes a que exista petición del quejoso y que se encuentra acreditado el interés suspensional.

"Respecto a estos requisitos, es ilustrativa la tesis aislada 2a. XXIII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 2011614, visible en la página 1376, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Tomo II, mayo de dos mil dieciséis, materia común, de la Décima Época «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2016 a las 10:13horas», de rubro y texto:

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA.' (se transcribe)

"En lo que aquí interesa, para resolver la contradicción de tesis, es importante destacar que las nociones de orden público y el interés social, exigen del juzgador un análisis ponderado entre, la afectación que pudiera tener el particu-



lar con la ejecución del acto, y el perjuicio que se generaría al colectivo en caso de que se paralizara el acto de autoridad.

"Esto se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por los senadores de la República, que en la parte conducente establece:

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los Jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los Jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia del buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo, así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión.

"Por otro lado, se prevén en el proyecto elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las resoluciones suspensionales, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.'

"De lo anterior, se destaca la importancia que tiene en la materia del amparo, la institución de la suspensión de los actos reclamados, misma que debe privilegiar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.



"Así, el interés social será una noción que los juzgadores deberán construir en cada caso en particular, atendiendo a las necesidades específicas que concurran, y tomando en cuenta el fin de la medida cautelar, el cual es evitar la afectación en los derechos de los gobernados, paralizando el acto hasta en tanto existe un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

"En ese sentido, se tiene que el Alto Tribunal ha señalado que el orden público y el interés social, son nociones íntimamente vinculadas, pues la primera tiende al arreglo o composición de la comunidad, con la finalidad de permitir el adecuado funcionamiento de la administración pública y, con ello, satisfacer las necesidades de la sociedad, procurando desde luego el bienestar general, o en su defecto, impedir un mal a la población. Por su parte, se ha dicho que el interés social, es el necesario bienestar de la sociedad, o bien, la búsqueda de evitar un daño al colectivo que de otra manera no resentiría.

"Sobre el tema, resulta orientadora la tesis de la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número de registro digital: 818680, visible en la página 58 del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 47, Tercera Parte, de la Séptima Época, materia común, que a la letra establece:

"'INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN.' (se transcribe)

"En esa medida, no basta que una norma establezca que es una disposición de orden público e interés social, para con ello estimar que su observancia cumple con los estándares necesarios para generar una beneficio real a la colectividad, sino que debe evaluarse, si su contenido, fines y consecuciones, no son contrarios a los valores y principios que aspiran el orden público, o bien, que su aplicación no sea capaz de generar una restricción a derechos fundamentales en aras de procurar un aparente bienestar social.

"Así, este órgano plenario considera que, la noción de orden público e interés social que debe prevalecer para la solución de la presente contradicción de tesis, es aquella que no sólo contempla la prevalencia de la seguridad vial y la protección de los automovilistas y transeúntes, sino la que puede armonizar



la convivencia social, donde coexisten tanto los intereses de los transportistas como el del resto de las personas que utilizan las vialidades municipales para circular.

"Lo anterior, no desatiende que el artículo 1o. del Reglamento de Vialidad y Tránsito de Monterrey, Nuevo León (homologado en su contenido con el resto del área metropolitana), prevé que éste será de orden público e interés social, y de observancia general, y que ello es así atendiendo a que su finalidad es la de regular la circulación de peatones y vehículos en la vía pública, y la seguridad vial municipal, circunstancia que forma la parte toral del estudio efectuado por uno de los tribunales contendientes.

"Sin embargo, este Pleno considera, a la luz de las directrices antes citadas, que para aplicar el criterio de orden público e interés social al momento de resolver sobre la suspensión de los actos reclamados en el amparo, debe sopesarse de manera simultánea, tanto el perjuicio que llegaría a resentir el interés colectivo con los actos concretos de aplicación, y a su vez el perjuicio que podría generarse a los quejosos con la ejecución de los actos reclamados; ello, al estimar que es posible armonizar tanto los intereses del colectivo como el particular con la finalidad de evitar un trastorno o un mal generalizado.

"Es decir, la aparente colisión entre los intereses de quienes acuden al amparo en su carácter de transportistas de carga pasada (sic) y el interés colectivo que pretenden salvaguardar los reglamentos homologados de tránsito y vialidad, debe ser resuelta vía ponderación, para con ello armonizar el interés público y el privado en aras de entender un concepto de interés colectivo más amplio que no deja fuera de ese bien común, tanto a quienes hacen de las vialidades municipales su medio de comunicación, así como a quienes las utilizan como parte de su actividad económica, para el tránsito, entrega, reparto, distribución, etcétera, de mercancías, productos, bienes y servicios.

"Sentada la anterior premisa, se procede al análisis de los artículos que suscitaron la contradicción de tesis, es decir, el capítulo denominado: 'De los vehículos de transporte de carga pesada', que comprende los artículos 37, 38, 39, 40, 41, 41 (sic), 43, 44, 45, 46 y 47, fracción IV, del Reglamento de Tránsito



y Vialidad del Municipio de Monterrey y su área metropolitana (homologado en su contenido), mismos que disponen lo siguiente: (los transcribe).

"De los dispositivos de previa cita, se aprecia que el ordinal 37 obliga a los vehículos de transporte de carga pesada a circular por las vías que forman la red troncal y de forma obligatoria por el carril derecho, y el diverso 38 exceptúa de la regla anterior a diversos vehículos entre ellos, aquellos encargados del reparto de combustible, insumo destinados al uso médico, reparto de algún servicio público como agua o recolección de basura, los vehículos de emergencia, transporte de valores, grúas, especiales o militares.

"El numeral 39, prohíbe la circulación de los vehículos de carga pesada por las vías limitadas que forman parte de la red troncal del anexo 2 en un horario limitado de 06:30 a 09:30 horas y con una restricción de horario vespertino de las 18:00 a las 22:00, en las vías limitadas en el anexo 3, prohibición que aplica únicamente de lunes a viernes. Por su parte, el artículo 40 establece que serán vías restringidas para la circulación las calles del primer cuadro de la ciudad, las calles y avenidas de los fraccionamientos y aquellas que no estén comprendidas en el anexo 1.

"Por su parte, el numeral 43 dispone que la autoridad municipal podrá otorgar permisos para la circulación de algunos vehículos de transporte de carga pesada por las vías limitadas y las restringidas, previa solicitud y cumplimiento de diversos requisitos, mientras que el diverso 44 establece el costo de tal permiso de circulación.

"Finalmente, el artículo 45 permite la circulación de los vehículos de carga pesada por las avenidas restringidas, previo permiso municipal con la única finalidad de entrar y salir de las empresas; y el ordinal 46 prevé el costo de las maniobras de carga y descarga que requieren auxilio vial y el diverso 47, fracción IV, prohíbe la circulación de vehículos de carga pesada por las vías restringidas, sin contar con el permiso correspondiente.

"Reseñados los citados preceptos, se obtiene que tales disposiciones contienen restricciones al libre ejercicio de derechos fundamentales, tales como libertad de tránsito y trabajo, prerrogativas que, en términos del propio numeral



1o. de la Norma Suprema, únicamente, pueden limitarse por el propio orden constitucional.

"Luego, las limitaciones y restricciones mencionadas, se dan con base en un principio de orden público e interés social, que tiende a salvaguardar aspectos relativos a la seguridad vial de automovilistas y transeúntes; sin embargo, tal noción de orden público, no excluye la posibilidad de una coexistencia armónica y pacífica entre el poder estatal y la libertad en el ejercicio de los derechos de quienes utilizan las vías urbanas de comunicación para su actividad comercial.

"Sobre este último tema, es relevante dejar en claro que, frente al contenido de los preceptos impugnados como inconstitucionales, no se contraponen solamente un interés económico, sino también el ejercicio de derechos humanos y constitucionalmente protegidos; por ello, resulta de imperiosa necesidad que la ponderación en abstracto de ambos extremos, no parta de una premisa errónea como podría ser contraponer intereses económicos particulares frente al interés social, en que exista una regulación al transporte de carga pesada dentro de los Municipios, ya que pensar de esa manera, nos llevaría a concluir –entonces– que nunca podría oponerse un interés particular al interés social, o bien, que siempre será preferible afectar a un solo individuo o grupo específico de individuos que a una generalidad de sujetos, conclusiones que serían contrarias a la naturaleza y fines de la suspensión de los actos reclamados.

"Entonces, para discernir si la suspensión del acto reclamado, produce una afectación al orden público, proporcionalmente mayor al perjuicio que quienes como quejosos promovieron su demanda de amparo, se debe atender a aquellas cuestiones propias y relevantes que identifican los derechos que están en conflicto, contra el contenido y naturaleza específica de las disposiciones que los afectan; sin llegar al extremo de un estudio profundo de razonabilidad y estricto test de proporcionalidad entre los bienes o principios en conflicto, porque ello es propio del estudio de constitucionalidad, que corresponde a la sentencia de fondo.

"Lo procedente en este caso es realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social, conforme lo dispone el artículo



107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Así, se tiene que los artículos transcritos del reglamento, se encargan de regular, limitar, restringir, prohibir y condicionar la circulación de los vehículos de carga pesada por las vialidades municipales y su contenido es de orden público, ya que la seguridad vial de los peatones y conductores que utilizan las vialidades de Monterrey y su área metropolitana, debe ser salvaguardada como una cuestión de interés común para todos.

"Frente a ello, se aduce que tales regulaciones, limitaciones, restricciones, prohibiciones y condiciones afectan derechos fundamentales, previstos en los artículos 5o. y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales consagran como prerrogativas en favor de los ciudadanos, el derecho a ejercer de manera libre un trabajo y el poder transitar sin restricción por el territorio nacional.

"A partir de lo anterior, se considera que si los quejosos que acuden al amparo, cuentan con una autorización de la administración que les permita realizar legalmente la actividad de transporte de carga; entonces, resulta objetivamente adecuado reconocer que les asiste la apariencia del buen derecho, pues se trata del ejercicio legal de una actividad garantizada a los gobernados en los artículos 5o. y 11 constitucionales anteriormente citados.

"Esta afirmación, tiene como punto de partida que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su párrafo primero, establece que, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece, y en su párrafo segundo, destaca que las normas relativas a los derechos humanos, se interpreten favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas, en tanto que en el párrafo tercero establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia y progresividad.



"Por tanto, si el orden público constituye la máxima expresión del interés social y una garantía de la sociedad para que las personas ejerzan razonablemente sus derechos, frente a la potestad de las autoridades; entonces el interés social y el orden público que debe ponderarse frente al derecho de todo gobernado para que no se limiten o restrinjan sus derechos, si no en los casos previstos en la Constitución; no es el que se desprende de manera general de la ley que contiene las disposiciones impugnadas, sino el que atiende a la naturaleza jurídica del contenido particular de dichos preceptos, que efectivamente, contienen limitaciones y restricciones a la actividad de transporte de carga que se realiza en ejercicio de derechos humanos, cuya razonabilidad y ponderación de su legitimidad convencional y constitucional, ciertamente, corresponden al estudio propio de la sentencia de amparo.

"En esa tesitura, si bien los artículos que constituyen el acto reclamado buscan la seguridad vial de los automovilistas y los peatones, en cuya aplicación es evidente el interés de la sociedad; dicho interés cede frente a un interés social mayor, para que se privilegie el orden público, que no sólo consiste en el mantenimiento del bienestar colectivo, sino en un fin más elevado que es la armonía social, esto es, la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad, entre el ejercicio de finalidades legítimas de la administración y la eficacia de los derechos de los gobernados; derechos que según se destacó, no pueden restringirse sino en las condiciones dichas y deben favorecerse, protegerse y garantizarse en todo ejercicio interpretativo.

"De ahí que, el interés social en la aplicación de las normas viales de la naturaleza indicada, lejos de ser mayor que el perjuicio a los derechos humanos que se pretenden salvaguardar, coincide con el concepto de interés social y orden público que destacadamente privilegia el orden constitucional y convencional que rige en el sistema jurídico mexicano.

"Así, el ejercicio ponderado entre la apariencia del buen derecho que les asiste a los particulares, quienes legitimados con las autorizaciones expedidas por autoridad competente para realizar la actividad de transporte de carga, pretenden la salvaguarda de sus derechos humanos de libertad de trabajo y de tránsito.



cuyas restricciones o limitaciones son la materia de sus agravios; frente al interés social que revisten los actos reclamados vinculados a la seguridad vial de peatones y conductores, revela que la medida cautelar, privilegia el interés mayor del orden público y el interés social, cuya finalidad principal es la coexistencia pacífica entre el poder y el ejercicio de los derechos, que permiten la armonía social en cuanto protegen el legítimo ejercicio de las libertades del gobernado y cuyo fin social es de un interés más elevado, pues sin cuestionar la importancia de la seguridad vial, privilegia el respeto a la Constitución, salvaguardando los derechos humanos mermados con el acto de autoridad.

"Tal ponderación se apoya en la afectación real que se produce en los derechos cuya protección se pide y la magnitud que su violación, generaría tanto en perjuicio de los quejosos en sus intereses privados, como el de la colectividad, por estar de por medio y en entredicho la legitimidad del actuar de la autoridad frente a la apariencia del buen derecho.

"En esa tesitura, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social que se efectuó para decidir sobre la suspensión del acto reclamado, no supone un pronunciamiento preliminar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, en tanto ello está sujeto al análisis del fondo del asunto, pues el ejercicio aquí efectuado, atiende a un supuesto en el cual, quien solicita la medida cautelar cuenta con un derecho objetivo integrado a su esfera jurídica, mismo que subjetivizó a través de su actividad económica, consistente en el transporte de carga pesada, lo cual, de suyo implica, que cuentan con una autorización de la autoridad administrativa que les confiere un interés suspensivo.

"En esa medida y mientras se resuelve en definitiva sobre la medida, la suspensión del acto reclamado es la institución idónea para preservar intactos los derechos cuestionados y evitar un daño irreparable en la esfera jurídica de los quejosos. Al respecto, sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 204/2009 de la Segunda Sala del Alto Tribunal, con número de registro digital: 165659, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, Novena Época, página 315, que dispone a la letra:



"SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.' (se transcribe)

"Luego entonces, para este Pleno de Circuito, en la materia de la contradicción, se justifica otorgar la medida cautelar contra los efectos de los reglamentos de tránsito y vialidad, materia de la presente contradicción de tesis, sin que ello implique una afectación mayor a la sociedad o la pérdida de un beneficio que de otro modo no resentiría, en términos del artículo 28, fracción II, de la Ley de Amparo, porque la limitación o restricción en la circulación de los vehículos de carga pesada, también impacta a una actividad vital en la economía de las personas que componen el conglomerado social y en coincidencia con los principios que salvaguardan el orden público y el interés social, se debe privilegiar el bienestar común evitando su eventual afectación.

"En ese sentido, la propia Ley de Amparo contempló en el último párrafo del artículo 129 que, el juzgador tiene la facultad de discernir si con la negativa de la medida suspensiva puede causarse mayor afectación al interés social, entonces debe concederse la suspensión, porque otorgar la medida cautelar para que no sean aplicados en perjuicio de los quejosos los artículos que limitan y restringen el ejercicio de sus derechos constitucionalmente protegidos, lejos de controvertir el interés social y el orden público, privilegia la armonización de intereses, que, aunque diversos, están unidos en un solo fin, que es el bienestar general.

"De esta forma, si la regularidad de la actividad social y económica puede ser trastocada por las limitaciones o restricciones señaladas, lo adecuado es evitar ese probable trastorno favoreciendo el interés social que se afectaría en mayor medida si se negara la suspensión.

"Es así, porque el transporte de carga pesada representa una parte fundamental de la vida comercial e industrial de la capital del Estado de Nuevo León y su zona metropolitana, pues en esta actividad se encuentran incluidos el traslado de una gran diversidad de artículos, insumos, productos y bienes de primera



necesidad, vinculados con la sociedad y su economía, de manera tal que, el conceder la suspensión no sólo se evita un perjuicio grave a la aquí agraviada, sino que se garantiza que hasta en tanto se decide sobre la constitucionalidad de la limitación o restricción de los derechos constitucionales, no se menoscaben los de las demás personas repercutidos por las disposiciones que inciden en la regularidad social y económica en donde se desenvuelven.

"Cabe referir que, este Pleno no estima como hechos notorios, que la aplicación de las medidas restrictivas al transporte de carga pesada, generen beneficios tales como la disminución de tráfico, de accidentes viales y, por ende, de pérdidas de vidas humanas, e incluso la disminución de la contaminación y la mejora en la calidad del aire, pues tales conclusiones no surgen de forma natural, ni pueden ser apreciados de forma idéntica por la mayoría de las personas, sino que se ocupa de su demostración.

"Es decir, cómo se podría afirmar sin prueba alguna, que efectivamente, quien genera la mayor parte del tráfico en la ciudad, accidentes viales (normales o fatales) y contamina el aire son los vehículos de carga pesada; porque en dado caso, surgiría otra interrogante, a saber, en qué medida contaminan más o menos los vehículos de transporte privado y público, qué incidencia tienen estos últimos en los accidentes viales que ocurren a diario y en qué medida o proporción contaminan más o menos que los camiones de carga pesada.

"Luego, tales cuestionamientos no pueden responderse mediante conjeturas del juzgador, pues sin duda requieren ser demostrados mediante las pruebas pertinentes, que sustenten las premisas de donde se obtenga la o las inferencias antes dichas.

"Con base en lo anterior, se considera que sí es procedente el otorgamiento de la suspensión provisional contra aquellos artículos del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León y su área metropolitana, que siendo homólogos en su redacción, restringen, limitan, prohíben y condicionan la circulación de los vehículos de carga pesada por la vialidades municipales."

En el siguiente cuadro se muestran las dos posturas sustentadas:



Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.	Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.
No procede conceder la suspensión provisional en contra de las normas de un reglamento de tránsito que restringe la vialidad del transporte de carga pesada.	Suspensión provisional. Procede contra la aplicación de las disposiciones del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León y su área metropolitana, que establecen, restringen y limitan la circulación del transporte de carga pesada.

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, «con número de registro digital: 164120»).

En el caso concreto se dan los supuestos de oposición de tesis, pues existen dos ejecutorias en las que se adoptaron criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo tema.

En los asuntos que dieron origen a los criterios que aquí se revisan, los particulares presentaron demanda de amparo en contra de diversos artículos de los reglamentos de tránsito de Guadalajara y Monterrey, que establecen restricciones para la circulación del transporte de carga, en las respectivas comunidades.

En su demanda solicitaron la suspensión del acto reclamado, lo que originó el trámite del incidente respectivo en el que se determinó lo conducente.

La decisión del Juez de Distrito sobre la procedencia de la suspensión provisional fue lo que originó las decisiones de los Tribunales Colegiados de Circuito y, finalmente, la determinación con carácter de jurisprudencia del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

Ahora bien, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito sostiene que:

**No es factible otorgar la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se satisface el requisito contenido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues de concederse la medida precautoria se contravendría el orden público y se afectaría el interés social.**

El Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito afirmó que:

**Sí procede conceder la medida cautelar, ya que el ejercicio ponderado entre la apariencia del buen derecho que les asiste a los particulares, quie-**



nes legitimados con las autorizaciones expedidas por autoridad competente para realizar la actividad de transporte de carga, pretenden la salvaguarda de sus derechos humanos de libertad de trabajo y de tránsito, cuyas restricciones o limitaciones son la materia de sus agravios; frente al interés social que revisten los actos reclamados vinculados a la seguridad vial de peatones y conductores, revela que la medida cautelar privilegia el interés mayor del orden público y el interés social, cuya finalidad principal es la coexistencia pacífica entre el poder y el ejercicio de los derechos, que permiten la armonía social en cuanto protegen el legítimo ejercicio de las libertades del gobernado y cuyo fin social es de un interés más elevado, pues sin cuestionar la importancia de la seguridad vial, privilegia el respeto a la Constitución, salvaguardando los derechos humanos mermados con el acto de autoridad.

Puede advertirse que sobre un mismo tópico de derecho los órganos colegiados que aquí participan sostienen criterios opuestos, con lo que se satisfacen los requisitos para que esta Sala proceda a determinar el criterio que debe prevalecer.

Cabe precisar; además, que las normas reglamentarias que constituyeron el acto reclamado guardan similitud, en cuanto a que restringen la circulación de los vehículos de transporte de carga. En el siguiente cuadro comparativo se muestran las disposiciones que fueron objeto de estudio en los dos criterios que aquí se analizan:

Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco Decreto 27591/LXII/19	Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey.
<p>"<b>Artículo 71.</b> Para circular en las vías públicas de comunicación local, los propietarios, legítimos poseedores o conductores de vehículos, deberán acatar las siguientes normas:</p> <p>"I. Todo vehículo, con excepción del transporte a que se refiere la fracción X del presente artículo, cumplirá con los</p>	<p>"<b>Artículo 37.</b> Los vehículos de transporte de carga pesada deberán circular por las vías que forman parte de la red troncal, establecidas en el anexo 1 del presente reglamento, de forma obligatoria por los carriles establecidos para su circulación, siendo éstos los carriles derechos; a excepción de los ya señalizados."</p>



requerimientos de dimensiones y peso que se especifiquen en el reglamento;

"...

**"IX. Los vehículos de carga, para la entrada, salida y circulación intraurbana dentro de los límites territoriales establecidos en el mapa funcional y en los lineamientos que para tal efecto emita el instituto cuando se trate del área metropolitana de Guadalajara, deberán obtener el permiso correspondiente por parte de la secretaría. Queda prohibida la circulación de los tractocamiones doblemente articulados, dentro de la delimitación territorial establecida por el mapa funcional, en los horarios que los lineamientos establezcan; y**

**"X. Los vehículos de transporte de carga contemplados en la norma oficial federal correspondiente, para su circulación en el Estado, deberán cumplir con las condiciones de peso y dimensiones máximas que dicha norma establezca.**

"El reglamento de esta ley establecerá los procedimientos que permitan asegurar el cumplimiento de las disposiciones de este artículo."

**"Artículo 71 Bis. Los lineamientos y el mapa funcional señalados en el artículo 71, fracción IX establecerán, por lo menos, la clasificación vehicular del transporte de carga y sus modalidades con base en la norma oficial que determine su peso y dimensiones máximas, los límites territoriales, así como la regulación de tránsito y horarios para su ingreso, salida y circulación intraurbana dentro de la delimitación territorial establecida."**

**"Artículo 39. Los vehículos de transporte de carga pesada, no podrán circular por las vías limitadas, que forman parte de la red troncal de acuerdo al anexo 2, en un horario de 06:30 a 09:30 hrs., además se tendrá la restricción de horario vespertino de las 18:00 a las 20:00 hrs. en las vías limitadas establecidas en el anexo 3; en ambos casos las restricciones se aplicarán únicamente de lunes a viernes.**

"Los vehículos de transporte de carga pesada que circulen en la red troncal con configuraciones vehiculares de hasta 4-cuatro ejes no serán sujetos a las restricciones contenidas en el párrafo anterior.

"Los vehículos de transporte de materiales, sustancias o residuos peligrosos a granel, que no tengan destino final el área metropolitana de Monterrey obligatoriamente deberán hacer uso de los libramientos periféricos. Para los casos en que se tenga como origen el área metropolitana de Monterrey, deberá sujetarse a las rutas que al efecto se establezcan, y sean acordadas por los Municipios, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Protección Civil y la Industria."



"**Segundo.** El Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara deberá expedir, a más tardar el 01 de diciembre de 2019, los lineamientos y el mapa funcional que determinen los límites de circulación a fin de que éstos sean remitidos y aprobados por la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara."

**Mapa funcional**

**Horario de restricción.**

**La duración que tendrá la restricción a la circulación de vehículos de carga es de tres horas, de 6:00 a 9:00 de la mañana.**

**La restricción se mantendrá de lunes a domingo.**

Aun cuando se trata de disposiciones de distintas localidades su contenido guarda similitud, en la medida en la que, como se dijo, imponen una misma restricción.

Así, la materia de la presente contradicción de tesis consiste en dilucidar si resulta procedente conceder la suspensión provisional del acto reclamado en contra de normas jurídicas que establecen limitaciones a la circulación de vehículos de carga.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer la jurisprudencia que esta Segunda Sala emite con base en las consideraciones siguientes.

El artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal dispone que:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los pro-



cedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social."

Por su parte el artículo 128 de la Ley de Amparo a la letra dispone que:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."



El interés social es una noción jurídica que atiende a las necesidades específicas que concurren en cada caso, tomando en cuenta que el fin de la medida cautelar es evitar la afectación en los derechos de los gobernados, paralizando el acto reclamado, hasta en tanto exista un pronunciamiento definitivo sobre su constitucionalidad.

El orden público y el interés social son conceptos vinculados, pues el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad, con la finalidad de permitir el adecuado funcionamiento de la administración pública procurando el bienestar general; o en su defecto, impedir un mal a la población. Por su parte, el interés social es el necesario bienestar de la comunidad, o bien, la búsqueda de evitar un daño al colectivo que de otra manera no resentiría.

Así lo ha sustentado esta Segunda Sala, entre otras, en la siguiente tesis:

"INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN. La Suprema Corte sostiene, como se puede consultar en la tesis 131 del *Apéndice* de jurisprudencia 1917-1965, Sexta Parte, página 238, que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someten para su fallo. El examen de la ejemplificación que contiene el artículo 124 de la Ley de Amparo para indicar cuándo se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, revela que se puede razonablemente colegir en términos generales, que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría." (Séptima Época, registro digital: 818680, Segunda Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 47, Tercera Parte, materia común, página 58).

Todas las normas jurídicas, por su naturaleza, son de orden público y de interés social, por ello, no basta con que una norma precise que es una disposición de orden público para con ello considerar que su observancia cumple con los estándares necesarios para generar un beneficio real a la colectividad; debe evaluarse si su contenido, fines y consecuciones, no son contrarios a los valores y principios a que aspira el orden público, o bien, que su aplicación no sea capaz



de generar una restricción a derechos fundamentales en aras de procurar un aparente bienestar social.

La noción de orden público e interés social que orienta la solución de la presente contradicción de tesis, es aquella que contempla la prevalencia de la seguridad vial y la protección de los automovilistas y transeúntes, reconociendo que coexisten los intereses de los transportistas y del resto de las personas que utilizan las vialidades públicas para circular.

Ponderando estos dos aspectos, se considera que no es factible otorgar la suspensión provisional del acto reclamado, pues no se satisface el requisito contenido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, ya que de concederse la medida precautoria se contravendría el orden público y se afectaría el interés social en la noción aquí definida.

Esta Segunda Sala considera que debe prevalecer el objetivo primario que persiguen las disposiciones que fueron reclamadas consistente en ordenar de forma armónica la convivencia social en el territorio urbano, procurando el bienestar social y la implementación de normas que buscan otorgar mayor seguridad a los gobernados que participan en los escenarios viales, toda vez que las normas de tránsito restringen la circulación de vehículos de carga pesada por vías y horarios limitados, de ahí que exentar a los particulares de tales regulaciones implicaría la ineficacia y nula aplicación de las medidas que tanto la sociedad como el Estado tienen interés en implementar a efecto de mejorar la seguridad vial.

El bien jurídico tutelado en los ordenamientos de tránsito lo constituye la seguridad vial, que contribuye al bienestar social y, sobre todo, a resguardar la integridad y la salud de las personas y, por ello, sus disposiciones son de interés de la colectividad.

Así es, las normas reclamadas contemplan una serie de obligaciones y prohibiciones para los vehículos de carga encaminadas a garantizar la seguridad vial y la salud de la comunidad, en tanto que determinan las condiciones legales y de seguridad a las que se deben sujetar los vehículos y sus conductores para su circulación, además de que establecen horarios específicos.



Con la concesión de la suspensión de los actos reclamados, para el efecto de que los vehículos de carga pesada propiedad de los promoventes de los juicios de amparo pudieran circular sin que les sea aplicado en su perjuicio lo dispuesto por la normativa controvertida, se impediría el beneficio de disminuir el riesgo que representa la circulación de vehículos de transporte de carga pesada por vías limitadas y restringidas.

Con la medida cautelar se autorizaría la circulación de dichos vehículos de forma ilimitada, lo que redundaría en perjuicio de la comunidad, pues ésta tiene interés en que el movimiento de vehículos, por las vías o lugares públicos y el servicio de transporte de cualquier género esté regulado y se ajuste a disposiciones legales, que tienen por objeto proteger el interés colectivo que descansa en la seguridad del tránsito.

De ahí que no procede otorgar la suspensión provisional solicitada en casos como éste, ni siquiera realizando un juicio simultáneo de ponderación entre la apariencia del buen derecho de los quejosos y el perjuicio al interés social o al orden público, ya que por amplias que fuesen las posibilidades de obtener una sentencia de amparo favorable a los intereses de la parte quejosa, debería tenerse presente la afectación que pudiesen sufrir en caso de negarles la suspensión, y es indiscutible que al sopesar el perjuicio que se pudiera ocasionar al interés social y al orden público con el otorgamiento de la medida, éste sería notoriamente superior al que llegarían a resentir los quejosos, pues resulta evidente que los objetivos y prioridades de las normas reclamadas son de orden público e interés general.

Por otra parte, debe precisarse que las limitaciones que contienen los reglamentos de tránsito no son prohibiciones absolutas, sino limitantes de horarios y de determinadas rutas, empero no se priva a los gobernados de su derecho a circular, por lo que la negativa de la suspensión no les provoca un daño irreparable.

Por lo tanto, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO PROCEDE CONTRA LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES DE TRÁNSITO Y VIALIDAD QUE RESTRINGEN LA CIRCULACIÓN.**



## LACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA (LEGISLACIÓN DE JALISCO Y DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN).

Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes, al resolver recursos de queja, analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, ya que para uno de ellos la suspensión en el juicio de amparo procede cuando se impugnan disposiciones del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, que establece restricciones para la circulación de vehículos de carga, pues considera que no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, mientras que para el otro es improcedente dicha medida cautelar contra la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en su texto anterior a la reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de enero de 2020, que prevé limitaciones a la circulación de dichos vehículos, ya que no se satisface el requisito contenido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala determina que no procede conceder la suspensión provisional contra la aplicación de disposiciones de tránsito y vialidad que restringen la circulación del transporte de carga.

Justificación: Lo anterior, porque las disposiciones que establecen restricciones para la circulación del transporte de carga pesada, contenidas en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey son de orden público e interés social y tienen como finalidad ordenar y otorgar mayor seguridad a los ciudadanos que hacen uso de las vías públicas, y para ello, entre otras medidas, establecen limitaciones de horario para el tránsito de vehículos de carga pesada. En ese tenor, esta Segunda Sala considera que no es procedente conceder la medida cautelar provisional en contra de esas normas, porque la ponderación entre el derecho que tienen los particulares a transitar con libertad y el interés social inmerso en las disposiciones que limitan o restringen tal derecho, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal, lleva a concluir que en el caso concreto se debe privilegiar, por encima del interés particular, el bien común, de manera que si las restricciones que imponen los preceptos reclamados a la circulación del transporte de carga repercuten en la regularidad de la actividad social y económica de la colectividad, lo adecuado es



negar la suspensión provisional del acto, porque además esta decisión no causa un daño irreparable al particular.

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.

TERCERO.—Publíquese la tesis jurisprudencial que se sustenta en la resolución.

**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*.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, 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:** La tesis de jurisprudencia P./J. 15/96 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16, con número de registro digital: 200136.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO PROCEDE CONTRA LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES DE TRÁNSITO Y VIALIDAD QUE RESTRINGEN LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA (LEGISLACIÓN DE JALISCO Y DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN).**

Hechos. Los órganos jurisdiccionales contendientes, al resolver recursos de queja, analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, ya que para uno de ellos la suspensión en el juicio de amparo procede cuando se impugnan disposiciones del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, que establece restricciones para la circulación de vehículos de carga, pues considera que no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, mientras que para el otro es improcedente dicha medida cautelar contra la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en su texto anterior a la reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de enero de 2020, que prevé limitaciones a la circulación de dichos vehículos, ya que no se satisface el requisito contenido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala determina que no procede conceder la suspensión provisional contra la aplicación de disposiciones de tránsito y vialidad que restringen la circulación del transporte de carga.

Justificación. Lo anterior, porque las disposiciones que establecen restricciones para la circulación del transporte de carga pesada, contenidas en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey son de orden público e interés social y tienen como finalidad ordenar y otorgar mayor seguridad a los ciudadanos que hacen uso de las vías públicas, y para ello, entre otras medidas, establecen limitaciones de horario para el tránsito de vehículos de carga pesada. En ese tenor, esta Segunda Sala considera que no es procedente conceder la medida cautelar provisional en contra de esas normas, porque la ponderación entre el derecho que tienen los particulares a transitar con libertad y el interés social inmerso en las disposiciones que limitan o restringen tal derecho, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal, lleva a concluir que



en el caso concreto se debe privilegiar, por encima del interés particular, el bien común, de manera que si las restricciones que imponen los preceptos reclamados a la circulación del transporte de carga repercuten en la regularidad de la actividad social y económica de la colectividad, lo adecuado es negar la suspensión provisional del acto, porque además esta decisión no causa un daño irreparable al particular.

## 2a./J. 36/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 24/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito y el Pleno del Cuarto Circuito, ambos en Materia Administrativa. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

### Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2017, la cual dio origen a la tesis PC.IV.A. J/37 A (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONTRA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN Y SU ÁREA METROPOLITANA, QUE ESTABLECEN, RESTRINGEN Y LIMITAN LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, página 1713, con número de registro digital: 2015644; y,

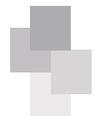
El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 31/2020.

Tesis de jurisprudencia 36/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**Sección Segunda**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA







## Subsección 1

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

**COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). ANTES DE EJERCER SU FACULTAD DISCRECIONAL PARA INTERVENIR A LAS SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES EN RIESGO DEBE RESPETAR SU DERECHO DE AUDIENCIA, ASÍ COMO LOS PLAZOS LEGALES PARA QUE ÉSTAS TENGAN LA OPORTUNIDAD DE CORREGIR LAS OPERACIONES IRREGULARES QUE LES HAYA DETECTADO.**

Hechos: Los quejosos demandaron de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado derivada de su actividad administrativa irregular, con el argumento de que no cumplió oportunamente con su función de supervisión y vigilancia respecto de una Sociedad Financiera Popular (Sofipo), lo que ocasionó que la deficiente administración de ésta se prolongara en el tiempo, ocasionando evidentes perjuicios para los ahorradores.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, antes de ejercer la facultad discrecional para intervenir a las Sociedades Financieras Populares en riesgo, debe respetar su derecho de audiencia, así como los plazos legales para que tengan la oportunidad de corregir las operaciones irregulares que les haya detectado.

Justificación: La Comisión Nacional Bancaria y de Valores con base en su facultad discrecional, al llevar a cabo oportunamente o no actos para evitar el daño que terceros podrían sufrir, lo hace en atención a sus obligaciones y actuando dentro



de las atribuciones legales conferidas, y respecto de las cuales la entidad financiera cuenta con el derecho de conocer a través del desahogo de su derecho de audiencia, a fin de que tenga la oportunidad de corregirlas; pero en caso de que no logre desvirtuarlas, por consecuencia legal, la Comisión referida tiene el imperativo legal de emitir un oficio de acciones y medidas correctivas, tal como lo establece el Reglamento de Supervisión de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por tanto, no puede actuar de determinada manera cuando la sociedad observada cumple con diversos requerimientos, sino que debe esperar a la conclusión de plazos y al incumplimiento de las observaciones que le hizo para determinar la intervención con carácter de gerencia a la sociedad financiera, por lo que atento a sus facultades discrecionales éstas no conllevan que su actuación se ubique en los supuestos del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no se configura una responsabilidad patrimonial del Estado que traiga como consecuencia una indemnización al particular.

## 2a. XIX/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7106/2019. Alejandro Gerard Bertrand. 4 de marzo de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo directo en revisión 540/2020. Claudia Gabriela Dueñas Martínez. 2 de septiembre de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Pablo Raúl García Reyes.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). LA FACULTAD QUE LE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 78 DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR Y 81 DEL REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN DE LA CIUDAD COMI-**



## **SIÓN ES DE NATURALEZA DISCRECIONAL, POR TANTO, RESPETA EL PRINCIPIO DE RECTORÍA FINANCIERA DEL ESTADO.**

Hechos: La quejosa demandó de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado derivada de su actividad administrativa irregular, con el argumento de que no cumplió oportunamente con su función de supervisión y vigilancia respecto de una Sociedad Financiera Popular (Sofipo), lo que ocasionó que la deficiente administración de ésta se prolongara en el tiempo, ocasionando evidentes perjuicios para los ahorradores.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 78 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y 81 del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, deben interpretarse en el sentido de que la CNBV tiene una facultad discrecional para intervenir a las sociedades financieras populares que considere que están en riesgo y, por ende, respeta el principio de rectoría financiera del Estado.

Justificación: La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene facultades discrecionales para lograr el correcto funcionamiento de las entidades financieras, pues la ley le otorga un amplio campo de aplicación para decidir si debe obrar o abstenerse, para resolver cuándo y cómo debe hacerlo, o aun para determinar libremente el contenido de su posible actuación. La base total de este tipo de facultades es la libertad de apreciación que la norma concede a las autoridades para actuar o abstenerse con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley señala y su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar entre dos o más decisiones, sin que ello represente arbitrariedad. Es decir, la Comisión debe realizar una ponderación técnica a efecto de determinar si existen irregularidades que generen una inestabilidad en el sistema financiero, con lo que respeta la rectoría financiera del Estado que establece el segundo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **2a. XX/2020 (10a.)**

Amparo directo en revisión 540/2020. Claudia Gabriela Dueñas Martínez. 2 de septiembre de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán,



Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Pablo Raúl García Reyes.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). LA NEGATIVA PARA INTERVENIR A LAS SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES EN RIESGO, NO CONFIGURA UNA CAUSA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, NI GENERA UN DERECHO DE INDEMNIZACIÓN EN FAVOR DE TERCEROS, AL TRATARSE DE UNA FACULTAD DISCRECIONAL QUE LE OTORGA LA LEY.**

Hechos: Los quejosos demandaron de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado derivada de su actividad administrativa irregular, con el argumento de que no cumplió oportunamente con su función de supervisión y vigilancia respecto de una Sociedad Financiera Popular (Sofipo), lo que ocasionó que la deficiente administración de ésta se prolongara en el tiempo, ocasionando evidentes perjuicios para los ahorradores.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la negativa de la CNBV para intervenir a las sociedades financieras populares que considere que están en riesgo deriva de una facultad discrecional, por lo que no puede imputársele actividad administrativa irregular y, por tanto, su determinación de ejercer o no esa atribución no origina una causa de responsabilidad patrimonial del Estado, ni da pie para el reclamo de un derecho de indemnización en favor de terceros.

Justificación: La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejerce las atribuciones previstas en el artículo 2 de la ley de la Comisión referida, por tanto, le corresponde resolver de manera discrecional si cuenta o no con los elementos técnicos financieros para determinar la existencia de peligro en el patrimonio de



los particulares, que le permita declarar la intervención con carácter de gerencia y designar a la persona física que se haga cargo de la Sociedad Financiera Popular respectiva, con el carácter de interventor-gerente, por así estar ordenado en el artículo 78 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. De este modo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene facultades discrecionales para lograr el correcto funcionamiento de las entidades financieras, pues la ley le otorga un amplio campo de aplicación para decidir si debe obrar o abstenerse, para resolver cuándo y cómo debe hacerlo, o aun para determinar libremente el contenido de su posible actuación. Ahora bien, si para determinar una responsabilidad del Estado por inactividad, que dé origen al derecho a obtener una indemnización, debe existir, indefectiblemente, un deber legal de actuar y un contenido posible del deber legal, es decir, una omisión de actividad legalmente debida y materialmente posible, no puede atribuirse al Estado dicha responsabilidad cuando está investido de una facultad discrecional, ya que de lo contrario los daños causados en los bienes o derechos del particular en realidad no derivan de una responsabilidad directa y objetiva, y la actitud de la autoridad no puede considerarse irregular.

## 2a. XVIII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7106/2019. Alejandro Gerard Bertrand. 4 de marzo de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo directo en revisión 540/2020. Claudia Gabriela Dueñas Martínez. 2 de septiembre de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Pablo Raúl García Reyes.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY QUE REGULA SU CELEBRACIÓN**



## **EN LA ENTIDAD RESPECTO DE LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

Hechos: Se promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Decreto por el que se reforma el artículo 47 de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 2006, con motivo del primer acto concreto de aplicación, al estimar que prevé una injustificada distinción de trato a los espectáculos taurinos, ello al exigir que cuando menos el 50% (cincuenta por ciento) de los actuantes sean de nacionalidad mexicana, en relación con otro tipo de espectáculos, como son los deportivos referidos en el artículo 41 de esa ley, entre otros.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 47 de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) reformado, es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues por razones de nacionalidad de quienes integran los carteles, sanciona a aquellas empresas que organizan espectáculos taurinos, permitiendo que empresas que gestionan otro tipo de espectáculos determinen el número y nacionalidad de los actuantes, sin obligarlos a contemplar un número específico de nacionales.

Justificación: Lo anterior es así, en razón de que si la propia ley, específicamente en el Título Tercero, referente a "Disposiciones aplicables a los diferentes tipos de espectáculos públicos", en su Capítulo I, denominado "De los espectáculos deportivos", establece en el artículo 41, que en este tipo de espectáculos, en los que participen equipos profesionales de tres jugadores o más y que intervengan permanentemente en competencias en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), actuarán el número de jugadores extranjeros que señale el reglamento de cada asociación deportiva, lo que implica que la ley no limita el número de participantes extranjeros en los espectáculos deportivos, como sí lo prevé en tratándose de los taurinos, resulta inconcuso que el artículo 47 mencionado no tiene justificación alguna, pues no hay razón que explique por qué para los deportes se deja la facultad reglamentaria para establecer lo que convenga a los intereses



de los dirigentes, organizadores o comisiones correspondientes, y para los espectáculos taurinos se exige que los actuantes extranjeros no pueden rebasar el 50% (cincuenta por ciento) de los participantes.

## 2a. XXI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 779/2018. Tauroplaza México, S.A. de C.V. 15 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. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY QUE REGULA SU CELEBRACIÓN EN LA ENTIDAD RESPECTO DE LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.**

Hechos: Se promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Decreto por el que se reforma el artículo 47 de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 2006, con motivo del primer acto concreto de aplicación, al considerar que se restringe la posibilidad de presentar espectáculos taurinos en los que actúen extranjeros en un porcentaje mayor al 50% (cincuenta por ciento) de los actuantes que componen el cartel, coartando con ello la libertad de trabajo al impedir el libre ejercicio de la actividad comercial.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 47 de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) reformado, es violatorio del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la exigencia impuesta en la integración de los carteles para que actúen el 50% (cincuenta por ciento) de mexicanos como mínimo en los festejos que se ofrezcan al público, implica una limitación a la libertad de trabajo.



Justificación: En efecto, bajo la premisa de que cierto tipo de sociedades se constituyen con el objeto de organizar, celebrar, gestionar, administrar y operar todo tipo de eventos artísticos, taurinos, deportivos, culturales, sociales y de cualquier clase, las que indudablemente buscan obtener una ganancia por la realización de sus actividades, lo que conjuntamente con la obtención de los permisos y avisos para la realización de los espectáculos que se expiden por autoridades competentes, las habilita para llevar a cabo espectáculos que generen interés para las personas que suelen asistir, y teniendo en cuenta que sólo puede restringirse su derecho por causa justificada, en la medida en que están actuando dentro del marco de legalidad que la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) señala, es de concluirse que si se cumple con la normatividad aplicable, no hay razón para que en los espectáculos taurinos se restrinja la conformación de los carteles, pues en términos de lo previsto en el artículo 5o. de la Norma Suprema, la libertad de trabajo sólo puede vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, o cuando se ofendan los derechos de la sociedad; empero, si la actuación de extranjeros en los espectáculos taurinos no encuadra en ninguno de esos supuestos, evidencia que no se permite realizar eventos taurinos con la libertad de decidir el número y tipo de actuantes, impidiendo así el ejercicio de la actividad comercial para la que fueron constituidas las sociedades.

## 2a. XXII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 779/2018. Tauroplaza México, S.A. de C.V. 15 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. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS. LAS CUOTAS ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 23 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, NO VIO-**



## **LAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, SEGURIDAD JURÍDICA E INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, ya que no constituyen impuestos propiamente dichos, ni resultan ser proporcionales y equitativos; tampoco cumplen con el principio de legalidad, ni los recursos que se recauden por ellos se destinan al gasto público. Que los aludidos preceptos violan la esfera competencial de la Federación, faltan al proceso legislativo y transgreden los derechos de irretroactividad de la ley, interdicción de la arbitrariedad y no confiscatoriedad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los artículos 17 y 23 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas no transgreden los principios de legalidad tributaria, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Justificación: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el principio de legalidad tributaria por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público. En el caso del impuesto a la emisión de gases a la atmósfera, la cuota impositiva es por el equivalente a \$250.00 (doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) por tonelada emitida de bióxido de carbono o la conversión del mismo (artículo 17). En el impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, para el suelo y subsuelo se establece la cuota equivalente a \$25.00 (veinticinco pesos 00/100 M.N.) por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes; y para el agua la cuota equivalente a \$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.) por cada metro cúbico afectado con las sustancias contaminantes (artículo 23). Así, al establecer los



citados preceptos una cuota fija aplicable a la base gravable de cada uno de los objetos que se pretenden hacer tributar con los impuestos de mérito, puede prescindirse de la justificación en la fijación de la cuota fija como elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación a los principios de legalidad tributaria, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, ya que es la propia Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el contribuyente tiene pleno conocimiento de la forma en que debe contribuir al gasto público.

## 2a. XXXVI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **IMPUESTOS ECOLÓGICOS. LOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, ya que no constituyen impuestos propiamente dichos, ni resultan ser proporcionales y equitativos; tampoco cumplen con el principio de legalidad, ni los recursos que se recauden por ellos se destinan al gasto público. Que los aludidos preceptos violan la esfera competencial de la Federación, faltan al proceso legislativo y transgreden los derechos de irretroactividad de la ley, interdicción de la arbitrariedad y no confiscatoriedad.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los invocados preceptos legales no contravienen el artículo 13 de la Constitución General.

Justificación: Los citados preceptos no se contienen en una ley privativa proscrita por el referido artículo de la Ley Fundamental, dado que no desaparecen después de aplicarse a los supuestos que les dan origen, y tampoco aluden individualmente a una persona en particular. Ciertamente, la emisión de gases a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en la citada entidad federativa y que afecten su territorio; y de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en dicho Estado, son hechos que al actualizarse darán origen a los impuestos contenidos en los preceptos mencionados, de modo que no desaparecerán después de aplicarse, sino que se aplicarán cuantas veces se verifiquen por parte de los sujetos que los realicen, quienes no se encuentran determinados nominalmente, sino en forma genérica, ya que con independencia de su actividad, al realizar los referidos hechos se generará la obligación de pago de los aludidos impuestos, es decir, al establecerlos no se atiende a aspectos subjetivos. Por el contrario, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en los artículos señalados, es una ley especial, porque se aplica a un número indeterminado de personas relacionadas precisamente con los hechos mencionados, pues estos acontecimientos se encuentran investidos de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica se mantiene después de aplicarse a un caso concreto para regular los supuestos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas.

## 2a. XXXVII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**IMPUESTOS ECOLÓGICOS. LOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, NO INVADEN LA ESFERA DE FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que violan la esfera competencial de la Federación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los invocados preceptos legales no invaden la esfera de facultades de los Municipios de la citada entidad federativa.

Justificación: Lo anterior, pues conforme al artículo 115, fracciones III, incisos a) y c), y IV, de la Constitución General, los Municipios tienen a su cargo, entre otras, las funciones y servicios públicos de tratamiento y disposición de aguas residuales, así como la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Además, la hacienda pública municipal se constituye por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor y, en todo caso, de las contribuciones de 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. De igual forma, de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Así, los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda señalada no invaden la competencia de los Municipios del Estado de Zacatecas, pues no versan sobre la función o servicio público del tratamiento y disposición de aguas residuales que tienen atribuidos los Municipios. Ello, porque el objeto o materia gravable de los impuestos aludidos lo constituye la emisión de determinadas sustancias que inciden sobre la atmósfera, suelo, subsuelo o aguas nacionales del territorio del Estado de Zacatecas. En esa tesitura, se concluye que al ser concurrentes las facultades impositivas del Estado de Zacatecas con las de la Federación y también con las de los Municipios, es constitucionalmente válida la emisión de los mencionados preceptos, ya que no gravan ningún servicio o función pública municipal.

2a. XXXIV/2020 (10a.)



Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS. LOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, NO SON INCONSTITUCIONALES AL NO EXISTIR CORRESPONDENCIA O IDENTIDAD ABSOLUTA ENTRE LOS INGRESOS A RECAUDAR Y LOS GASTOS A REALIZAR, POR LO QUE NO SE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, ya que no constituyen impuestos propiamente dichos, ni resultan ser proporcionales y equitativos; tampoco cumplen con el principio de legalidad, ni los recursos que se recauden por ellos se destinan al gasto público. Que los aludidos preceptos violan la esfera competencial de la Federación, faltan al proceso legislativo y transgreden los derechos de irretroactividad de la ley, interdicción de la arbitrariedad y no confiscatoriedad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los invocados preceptos legales, no transgreden el principio de destino al gasto público.

Justificación: No existe disposición constitucional ni principio alguno que obligue a la correspondencia o identidad absoluta o exacta entre los ingresos que se prevén recaudar en la Ley de Ingresos y los gastos a realizar contemplados



en el Presupuesto de Egresos pues, por una parte, los ingresos a recaudar son un estimado que puede variar por una multiplicidad de factores y, por otra, justamente por tal razón, es factible modificar los gastos que se tenían contemplados, siempre y cuando sea mediante una ley posterior. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, adicionar o reformar las Leyes de Ingresos y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos, contenida en el artículo 126 constitucional, ya que en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciere posible fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Así, el hecho de que no exista concordancia entre el monto total a recaudar por impuestos ecológicos previsto en el artículo 1 de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017, con el monto estimado por cada uno de los citados impuestos establecido en los puntos 1.5.1 a 1.5.4 del mismo ordenamiento, no conlleva que los ingresos obtenidos no se destinen al gasto público y, consecuentemente, las disposiciones reclamadas se tornen inconstitucionales, ya que el monto a recaudar es una proyección que puede sufrir modificaciones, por lo que constitucionalmente es permisible su ajuste, sin que la sola diferencia genere la contravención a la Ley Fundamental. A la misma conclusión se arriba por lo que se refiere a las asignaciones previstas en el artículo 17 del Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017, para la Secretaría de Salud y la Secretaría del Agua y Medio Ambiente, pues la cuestión relativa a que no coincidan los montos atribuidos con el total que se estimó recaudar por los impuestos ecológicos, no vicia de inconstitucionalidad las disposiciones que los contienen, dado que el derecho de destino al gasto público previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, en el caso, se cumple con la directriz que previó el legislador local al establecer determinados rubros a los cuales se destinarán prioritariamente los ingresos obtenidos de la recaudación de los impuestos ecológicos. Aunado a que otras Secretarías, además de las indicadas, podrán tener intervención en el cumplimiento de dicha directriz del legislador. Por ende, una posible diferencia entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017, no conlleva necesariamente a que se transgreda el derecho de destino al gasto público previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

2a. XL/2020 (10a.)



Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPUESTOS ECOLÓGICOS. LOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, ya que no constituyen impuestos propiamente dichos, ni resultan ser proporcionales y equitativos; tampoco cumplen con el principio de legalidad, ni los recursos que se recauden por ellos se destinan al gasto público. Que los aludidos preceptos violan la esfera competencial de la Federación, faltan al proceso legislativo y transgreden los derechos de irretroactividad de la ley, interdicción de la arbitrariedad y no confiscatoriedad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los invocados preceptos legales no transgreden el artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Justificación: El invocado precepto convencional en su punto 1 establece el deber de las partes de proteger el sistema climático bajo ciertos criterios, pero señalando que los países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta al combate del cambio climático y sus efectos adversos. Asimismo, el punto 2 parte de la distinta situación en la que se encuentran los países desa-



rollados y los que no lo son. El punto 3 establece las medidas de precaución y las políticas para combatir el cambio climático, las cuales deberán ser eficaces en función de sus costos para asegurar beneficios al menor costo posible, tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada una de las partes. En el punto 4 se reconoce el derecho de las partes al desarrollo sostenible sin dejar de lado el crecimiento económico, siendo este último esencial para tomar medidas que combatan el cambio climático. Finalmente, el punto 5 prevé el principio de cooperación entre las partes para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico. Así, resulta infundado argumentar que únicamente los países desarrollados pueden adoptar la obligación de reducir los gases de efecto invernadero, ya que conforme al artículo 3 de la Convención aludida, es un deber de todas las partes, de modo que cuando se refiere a que los países desarrollados deberán tomar la iniciativa en lo que respecta al combate del cambio climático y sus efectos adversos, ello no implica que sean los únicos, sino sólo los primeros para tal efecto, porque también los países que no son desarrollados tienen que cumplir con tal deber. Por tanto, si el Estado mexicano, incluidas las entidades federativas y Municipios que lo conforman, son partes del citado Convenio, tienen el deber de combatir los efectos del cambio climático, por lo que no es factible alegar una supuesta calificación del Estado mexicano, y en el caso del Estado de Zacatecas, como un "país en desarrollo" o "en vías de desarrollo", para no cumplir con tal deber. Por el contrario, conceder razón a tal argumento implicaría que conforme al artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución, al sector privado se releve de su responsabilidad social de concurrir al desarrollo económico so pretexto de una pretendida, y no probada, incapacidad de una entidad federativa del Estado mexicano para combatir el cambio climático, lo cual resulta poco menos que inaceptable, máxime que también tiene responsabilidad social en la conservación del medio ambiente. En la misma línea de pensamiento debe interpretarse lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, dado que en dicho instrumento internacional no se establece limitación alguna para poder establecer tributos que tengan una finalidad ecológica, ni mucho menos una pretendida distinción basada en el desarrollo o no de un país para poder hacer frente al cambio climático.

## 2a. XXXIX/2020 (10a.)

Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán,



Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS. LOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, AL REMITIR A OTRAS FUENTES NORMATIVAS PARA FIJAR LOS VALORES CON LOS CUALES SE DETERMINARÁN LAS CUOTAS APLICABLES.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden el principio de legalidad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas no transgreden el principio de legalidad tributaria.

Justificación: La elección de los valores para determinar la base del impuesto a la emisión de gases a la atmósfera no transgrede el citado principio, en la medida en que conforme al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 2000, anexo A, los gases de efecto invernadero son, esencialmente, los mismos que se contienen en el artículo 16 de la Ley de Hacienda mencionada, incluso, en su composición molecular, adicionándose en este último precepto su equivalencia en CO<sub>2</sub>, lo que revela que la fijación de tales valores no resulta arbitraria, pues el legislador estatal, en la exposición de motivos de los artículos por los que se establece el impuesto a la emisión de gases a la atmósfera, acudió expresamente a dicha fuente normativa



internacional al manifestar que el medio ambiente es un derecho humano que está garantizado en normas internacionales de las que México es parte, como el Protocolo de Kyoto. Asimismo, los valores contenidos en el artículo 22 de la Ley de Hacienda invocada tampoco violan el principio constitucional aludido, en razón de que el legislador local en la referida exposición de motivos, al proponer la creación de los impuestos mencionados, fue explícito en señalar que la base imponible se determinó considerando lo previsto en las Normas Oficiales Mexicanas NMX-AA-118-SCFI-2001, NOM-001-SEMARNAT-1996, NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, que establecen los valores en miligramos por kilogramo o en miligramos por litro, para determinar tanto los límites máximos de contaminantes en los suelos y aguas como los criterios para determinar las concentraciones de remediación en suelos por determinados contaminantes. De esa forma, la regulación normativa contenida en las referidas Normas Oficiales Mexicanas versa sobre aspectos técnico-operativos relacionados con la contaminación del suelo y el agua, y con las formas en cómo proceder a remediar las consecuencias de ella. Dichas Normas Oficiales Mexicanas –como reglas generales administrativas– se emitieron por parte de una autoridad administrativa (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) en ejercicio de la cláusula habilitante que el legislador estableció en el artículo 32 BIS, fracciones I, IV y V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

## 2a. XXXV/2020 (10a.)

Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPUESTOS ECOLÓGICOS. LOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA**



## **EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA RESPECTO DE SUJETOS NO RESIDENTES EN EL TERRITORIO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, ya que no constituyen impuestos propiamente dichos, ni resultan ser proporcionales y equitativos; tampoco cumplen con el principio de legalidad, ni los recursos que se recauden por ellos se destinan al gasto público. Que los aludidos preceptos violan la esfera competencial de la Federación, faltan al proceso legislativo y transgreden los derechos de irretroactividad de la ley, interdicción de la arbitrariedad y no confiscatoriedad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los invocados preceptos legales no transgreden el principio de equidad tributaria respecto de sujetos no residentes en el territorio de dicha entidad federativa.

Justificación: Lo anterior, ya que no es idóneo el término de comparación consistente en tratar de evidenciar una supuesta desigualdad entre los contribuyentes que se encuentran sujetos a la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, por residir en su territorio, y los sujetos que no son destinatarios de dicha legislación porque no residen en el territorio de la mencionada entidad federativa, pues estos últimos estarían exentos de pagar los impuestos. Ello es así, porque tal término de comparación no resulta un aspecto homologable, semejante o análogo, dado que el territorio constituye el elemento de validez espacial de una norma, es decir, se refiere al ámbito o lugar en donde una norma despliega sus efectos y es vinculante para sus destinatarios. De esa forma, resulta contrario a la lógica comparar a los sujetos contribuyentes de los impuestos contenidos en las citadas disposiciones, que residen en el territorio del Estado de Zacatecas, con los sujetos que no son contribuyentes de los mencionados impuestos, al no residir en el territorio de la mencionada entidad federativa. No es óbice a lo expuesto, que el diseño del hecho imponible de los impuestos previs-



tos en las disposiciones reclamadas tenga como destinatarios a sujetos residentes fuera del Estado, porque en todos los supuestos se les vincula con el territorio del Estado de Zacatecas. Por tal motivo, no es posible comparar a los sujetos obligados al pago de los impuestos previstos en los señalados artículos, y que actualizan el hecho imponible en el territorio del Estado de Zacatecas con los sujetos que no lo actualizan por no realizar el supuesto normativo en la citada entidad federativa.

## 2a. XLI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, QUE ESTABLECE LA BASE DEL DENOMINADO "DE LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA AL REMITIR A NORMAS OFICIALES MEXICANAS.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgrede el principio de legalidad tributaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas no viola el principio de legalidad tributaria.

Justificación: En el diseño normativo del citado dispositivo legal el legislador de la aludida entidad federativa señaló expresamente, que la base del impuesto



a la emisión de sustancias contaminantes al suelo, subsuelo y agua, la constituye la cantidad de metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según sea el caso, con sustancias contaminantes que se emitan o viertan desde la instalación o instalaciones o fuentes fijas, expresadas en una concreta unidad de medida, a saber, miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno obtenidos de las muestras que se realicen conforme a las Normas Oficiales Mexicanas NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012, en el caso del suelo y subsuelo, y miligramos por litro por metro cúbico en el supuesto de agua, que se obtengan en los términos de la NOM-001-SEMARNAT-1996. De ese modo, la remisión normativa que existe para determinar la base imponible a las señaladas Normas Oficiales Mexicanas, no transgrede el principio de legalidad tributaria, ya que en la Ley de Hacienda invocada existió un acto normativo primario por parte del legislador, pues al ser relativo dicho principio y aplicable a los elementos cualitativos de las contribuciones (base), es factible que exista la intervención de otras fuentes normativas, como en el caso lo son las Normas Oficiales Mexicanas aludidas, toda vez que, precisamente, en ellas se prevén los elementos, procedimientos, mecanismos y metodologías que la autoridad fiscal debe seguir con precisión para efectos de integrar la base imponible. Así, en ningún momento se está delegando en una autoridad administrativa federal, como lo es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la facultad de determinar la base del impuesto que grava la emisión de sustancias contaminantes al suelo, subsuelo y agua. Además, si bien es cierto que existe la posibilidad de modificación de las Normas Oficiales Mexicanas a las que hace remisión, no menos cierto resulta también que dicha posibilidad no implica que el mencionado elemento esencial del impuesto (base), se modifique de manera irrestricta por la autoridad fiscal, toda vez que atendiendo a la materia que se pretende gravar, por una parte, el legislador estatal integró –atendiendo al principio de economía legislativa– varios de los elementos (tablas) de las aludidas Normas Oficiales Mexicanas en el precepto analizado y, por otra, el actuar de la citada autoridad se limita a tomar en consideración los parámetros, procedimientos y metodologías previstos en las Normas Oficiales citadas y las que se pudieran emitir, con lo que se salvaguarda el principio de legalidad tributaria.

## 2a. XXX/2020 (10a.)



Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AM-



## **BIENTE, NO ESTABLECE LINEAMIENTOS NI CONDICIONANTES PARA LA CREACIÓN DE CONTRIBUCIONES O DE CARGAS TRIBUTARIAS EN GENERAL.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos transgreden lo previsto por el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no establece lineamientos ni condicionantes para la creación de cargas impositivas en general.

Justificación: Conforme al precepto de mérito, se denominan instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. Ahora, los estímulos fiscales son parte de una categoría más amplia que se ha denominado "gastos fiscales", los cuales se originan por la disminución o reducción de tributos, traduciéndose en la no obtención de un ingreso público, como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de políticas estatales de corte económico, social o de cualquier otra índole. En consecuencia, si el propio artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente limita los instrumentos económicos de carácter fiscal a los estímulos fiscales, es decir, a la reducción de cargas tributarias como incentivo para el acatamiento de políticas de carácter estatal, entonces de forma alguna pudiera entenderse que tal cuerpo normativo establece límites o condiciones para el establecimiento de contribuciones que ejercen los Municipios, los Estados y la Federación. Además, la potestad tributaria se rige por el sistema complejo de distribución de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que pueda ser condicionado o limitado a través de normas secundarias. No es óbice para lo anterior que la última parte del segundo párrafo del artículo de referencia señale expresamente que los instrumentos económicos de carácter fiscal, es decir, los incentivos fiscales, no deben establecerse con



fines exclusivamente recaudatorios, pues en todo caso, tal frase corresponde a una indebida técnica legislativa, ya que los estímulos fiscales constituyen una reducción de cargas tributarias, por lo cual no podrían tener fines meramente recaudatorios, sin que tal imprecisión pueda tener el efecto de alterar, condicionar o limitar el sistema constitucionalmente previsto de distribución de competencias en materia tributaria.

## 2a. XXVIII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL ARTÍCULO 24, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, AL GRAVAR LAS FRACCIONES ADICIONALES DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, CON LA MISMA CUOTA QUE A**



## **LAS UNIDADES COMPLETAS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 24, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales porciones normativas no respetan el principio de proporcionalidad tributaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el artículo 24, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas viola el principio de proporcionalidad tributaria.

Justificación: La base del correlativo tributo se establece, para suelo y subsuelo, en la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realizan conforme a las Normas Oficiales Mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno; mientras que para agua, en miligramos por litros, que se presenten por cada metro cúbico. Asimismo, el último párrafo del artículo 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas prevé que se entenderá que los valores presentados en el propio precepto representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda. Además, el diverso artículo 23 establece una cuota de \$25.00 (veinticinco pesos 00/100 M.N.), tratándose de suelo y subsuelo, por cada unidad de sustancia contaminante encontrada en cada cien metros cuadrados; mientras que, en el caso de agua, se prevé una cuota de \$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.) por cada unidad de sustancia contaminante hallada por metro cúbico afectado. Ahora, conforme al segundo y tercer párrafos del artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en el caso del suelo o subsuelo, por los excedentes en contaminantes que se presenten por cada cien metros, se deberá aplicar una cuota de \$25.00 (veinticinco pesos 00/100 M.N.) por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes; mientras que en el caso del agua, por los excedentes en contaminantes que se presenten por metro cúbico, se deberá aplicar una cuota de \$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.) por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes. Conforme a lo anterior, a las fracciones adicionales de contaminantes se les aplica la misma cuota que a las unidades completas, es



decir, se gravan con la misma intensidad las concentraciones de contaminantes que corresponden a una unidad y los excedentes que contienen una concentración menor, lo cual viola el principio de proporcionalidad tributaria, al gravar la fracción excedente sin atender a la concentración real de contaminante hallada.

## 2a. XXXII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL DENOMINADO "POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES", QUE SE REGULA EN LOS ARTÍCULOS 8 A 13 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, INVADE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos violan la esfera competencial federal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los preceptos reclamados transgreden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para imponer contribuciones.

Justificación: Conforme al artículo 73, fracción XXIX, ordinal 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del diverso artículo 27. Asimismo, en términos de las definiciones previstas por los preceptos 2o., 3o. y 6o. de la Ley Minera, la explotación de los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, consiste en las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo. De tal forma, la explotación incluye no sólo la extracción de las sustancias a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución General, sino también la remoción de los suelos o sustancias iguales a las que componen los terrenos; por lo cual, imponer contribuciones sobre tal remoción, se trata de una competencia exclusiva de la Federación.

**2a. XXIV/2020 (10a.)**

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esqui-



vel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 20 A 24, PÁRRAFO PRIMERO, Y 25 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, DENOMINADO "DE LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 20 a 24, párrafo primero y 25 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos transgreden el principio de proporcionalidad tributaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el impuesto reclamado respeta el principio de proporcionalidad tributaria.

Justificación: El tributo de referencia grava la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el te-



ritorio del Estado de Zacatecas. La base se estableció tomando en cuenta la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas en: a) Para suelo y subsuelo en miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las Normas Oficiales Mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, según se trate de suelos contaminados por hidrocarburos o suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio; y, b) Para agua, en miligramos por litros, que se presenten por cada metro cúbico. Respecto de las cuotas, para suelo y subsuelo de \$25.00 (veinticinco pesos 00/100 M.N.) por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes; en relación con el agua, \$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.) por cada metro cúbico afectado con las sustancias contaminantes. Por tanto, el impuesto ecológico de mérito respeta el principio de proporcionalidad tributaria, ya que el cálculo de su base toma en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tiene certeza de que su liberación en el ambiente suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico, subsistiendo una relación causal entre el presupuesto del tributo y las unidades físicas que determinan un daño o deterioro ambiental, lo que permite lograr el reconocimiento o internalización por parte del agente contaminante de los costos de reparar las externalidades negativas derivadas de su proceso productivo y su traslación al Estado.

## 2a. XXIX/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Agui-



Iar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 20 A 24, PÁRRAFO PRIMERO Y 25 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, DENOMINADO "POR LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", NO GENERA DOBLE TRIBUTACIÓN CON LA CONTRIBUCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 276 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 20 a 24, párrafo primero y 25 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos son inconstitucionales por causar una doble tributación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el impuesto ecológico previsto en los artículos 20 a 24, párrafo primero y 25 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, al gravar un objeto distinto al de la contribución prevista en el artículo 276 de la Ley Federal de Derechos, no genera una doble tributación.

Justificación: El aspecto económico gravado por los impuestos ecológicos en estricto sentido o costo eficientes, consiste en el beneficio que tiene el agente



contaminador como consecuencia de no reconocer los costos que se generan para reparar los efectos negativos o externalidades por la contaminación originada por los procesos productivos (trasladando esas erogaciones a la sociedad). Ahora, el tributo ecológico de mérito grava la traslación descrita tratándose de la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado de Zacatecas. Por su parte, la contribución prevista por el artículo 276 de la Ley Federal de Derechos grava la mera utilización de un bien público. En ese orden de ideas, aun cuando tal impuesto ecológico y los derechos de mérito puedan coincidir en que la descarga de contaminantes se lleve a cabo en el mismo bien público (el agua), el objeto o aspecto que gravan es distinto, por lo cual no podría existir una doble tributación.

## 2a. XXXI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1051/2018. Minera Real de Ángeles, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas Alberto Pérez Dayán. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS ARTÍCULOS 28 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN



## **EL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que no respetan el principio de proporcionalidad tributaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que los preceptos reclamados violan el principio de proporcionalidad tributaria.

Justificación: Tratándose de impuestos ecológicos en estricto sentido, para atender el referido principio de justicia tributaria, la base imponible debe tomar en consideración las unidades físicas sobre las cuales se tenga certeza de que su consumo o, en su caso, liberación en el ambiente, suscita efectos negativos o impactos de carácter ecológico. En el tributo de mérito, la base se constituye con la cantidad total (medida en toneladas) de residuos depositados o almacenados, al mes, en vertederos públicos o privados. Ahora bien, la definición de residuo de las normas reclamadas se refiere a cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó, es decir, se limita la probable reutilización en forma exclusiva al proceso que originó el residuo. Así, en términos del artículo 5, fracciones IV, XXIX y XLIV, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, se define como residuo a todo material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o que requiere sujetarse a tratamiento o disposición final. Asimismo, la valorización consiste en recuperar el valor remanente o el poder calorífico de los materiales que componen los residuos mediante su reincorporación en procesos productivos, sin que se limite al propio proceso productivo que dio origen al residuo. Además, los residuos son susceptibles de co-procesamiento, esto es, de la integración ambientalmente segura de los generados por una industria o fuente conocida, como insumo a otro proceso productivo distinto. En ese orden de ideas, el solo acto de verter o desechar no



implica que el material no sea susceptible de ser co-procesado, valorizado o reutilizado, no sólo en el propio proceso productivo que lo generó, sino hasta en otro distinto de la misma industria o de una diversa, con lo cual incluso sería posible, en principio, su integración ambientalmente segura. Por tanto, la base del correlativo impuesta contraviene el referido principio de justicia tributaria, ya que no permite tener certeza respecto de la proporción en que el depósito o almacenamiento de residuos genera impacto ambiental, pues no se puede establecer la parte del material que no es susceptible de ser reutilizada, además de que se limita tal aspecto al propio proceso productivo que generó el material, lo cual excluye el co-procesamiento o integración ambientalmente segura de los residuos generados por una industria, como insumo a otro proceso productivo distinto.

#### 2a. XXXIII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 140/2019. Plata Panamericana, S.A. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José



Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS DENOMINADOS "POR LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA", "POR LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA", ASÍ COMO "AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS", REGULADOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, NO INVADEN LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 14 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos violan la esfera competencial federal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 14 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas no transgreden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para imponer contribuciones.

Justificación: Por lo que hace al impuesto por la emisión de gases a la atmósfera, ésta no constituye una actividad de explotación del espacio situado sobre el territorio nacional, pues a través de ella lo que se utiliza es el aire, no como materia para la obtención de algún producto o beneficio, sino que únicamente funge como un mero receptor de las sustancias contaminantes, por lo que su previsión constitucional no se determina por los artículos 27, 42 y 48 de la Cons-



titudin General. En relación con el impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, la competencia concurrente para establecer tributos en materia de control y prevención de la contaminación del agua a través de la descarga de aguas residuales, se refiere a que la descarga se realice en aguas de jurisdicción estatal que son aquellas que no se encuentren comprendidas en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, o que estando comprendidas en dicho precepto, hayan sido asignadas al Estado, debido a que la descarga de contaminantes al agua no constituye una actividad de explotación de dicho recurso natural. Respecto del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos, este tributo grava el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, situados en el Estado de Zacatecas, entendiéndose como residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó. Por tanto, el objeto del citado gravamen no corresponde con alguna de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para establecer contribuciones en términos de los artículos 73, fracción XXIX, 117, 118 y 131 de la Constitución General, por lo que es una facultad tributaria concurrente entre la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

## 2a. XXV/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.



**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS NO PREVÉN UNA SANCIÓN NI UN PERMISO PARA CONTAMINAR.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 14 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos constituyen una sanción.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los preceptos reclamados no prevén una sanción ni un permiso para contaminar.

Justificación: Las disposiciones reclamadas no prevén una sanción porque encuadran en la categoría general de contribuciones en el marco de la obligación tributaria que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de que los enteros realizados con motivo de la relación tributaria no son consecuencia de una conducta ilícita o de una infracción a disposiciones de orden público, es decir, no se imponen por haber rebasado un límite tolerado de contaminación, sino que el cobro del impuesto deriva de la actualización de los supuestos del hecho imponible, sin constituir un castigo por contaminar más allá de un límite tolerable. Asimismo, los impuestos ecológicos en estricto sentido, a través del diseño de su base, buscan conseguir el reconocimiento de los costos que genera redimir o paliar el impacto ecológico que genera un proceso productivo, así como que esa internalización de los efectos negativos ocasione un incentivo para mejorar la tecnología empleada y disminuir la emisión de sustancias o la extracción de materiales, es decir, pretenden incidir directamente en los procesos de producción de bienes y de servicios, para que los contribuyentes, en busca de abatir costos, inviertan en su



mejora, para que tengan una menor incidencia o impacto ecológico, por lo cual tales tributos no constituyen un permiso para contaminar hasta un determinado límite.

## 2a. XXVII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. LOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 14 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 1110, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 2103, DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN).**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, los artículos 14 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, arguyendo que tales preceptos constituyen una



expropiación o medida equivalente en términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los preceptos reclamados no transgreden el artículo 1110, en relación con el diverso 2103, del Tratado de referencia.

Justificación: Las disposiciones reclamadas no prevén una expropiación o una medida equivalente, ya que los enteros realizados con motivo de la relación tributaria no conllevan la privación de la propiedad particular por causa de utilidad pública. Además, tales contribuciones no producen una afectación en las propiedades de las quejas, ni una reducción grave en los beneficios que razonablemente pudieron haber anticipado, pues a través de ellas se genera el reconocimiento de los gastos que deben realizarse para remediar, o al menos paliar, los efectos o externalidades negativas en el medio ambiente que se originan en un proceso productivo cuyo autor, en vez de reconocerlos e incorporarlos a sus erogaciones, traslada a la sociedad y al Estado la carga económica de repararlos.

## 2a. XXVI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. PARA DETERMINAR SI LOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA



## **DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADEN LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ANALIZARSE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE PREVÉN FACULTADES EN MATERIA IMPOSITIVA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, aduciendo que tales preceptos violan la esfera competencial de la Federación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que para dilucidar si la competencia para legislar en materia de impuestos ecológicos, en estricto sentido, es concurrente con las Legislaturas de las entidades federativas o es exclusiva del Congreso de la Unión, debe estarse sólo a las disposiciones de la Constitución General que prevén las facultades en materia impositiva y no a lo dispuesto en las leyes generales en materia ambiental.

Justificación: El Pleno de este Alto Tribunal ha determinado en diversos asuntos que la potestad tributaria se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de un sistema complejo que incluye concurrencias, facultades exclusivas y restricciones expresas. Además, la regulación de la materia sustantiva medio ambiental, por un lado, y de la competencia o potestad tributaria para establecer impuestos ecológicos en sentido estricto, por otro, constituyen temas distintos. Por tanto, el tópico competencial debe examinarse y resolverse estrictamente bajo la óptica tributaria dispuesta a nivel constitucional, sin acudir a leyes generales ambientales.

### **2a. XXIII/2020 (10a.)**

Amparo en revisión 1071/2018. Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V. y otras. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 963/2018. Envases y Tapas Modelo, S. de R.L. de C.V. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María



Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones el Ministro José Fernando Franco González Salas. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 27/2019. Capstone Mining, S.A. de C.V. y otras. 13 de mayo de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1071/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, con número de registro digital: 29531 y en la página 289 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTOS ECOLÓGICOS. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FORMULADOS EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, A PARTIR DE QUE NO CUMPLEN CON LA "GUÍA PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES, TRIBUTACIÓN AMBIENTAL", Y LAS "BUENAS PRÁCTICAS" EN POLÍTICA DE RECAUDACIÓN AMBIENTAL EMITIDAS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), AL NO SER UN PARÁMETRO NORMATIVO DE CONTROL.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas con motivo de su entrada en vigor, al considerar que transgreden los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, ya que



no constituyen impuestos propiamente dichos, ni resultan ser proporcionales y equitativos; tampoco cumplen con el principio de legalidad, ni los recursos que se recauden por ellos se destinan al gasto público. Que los aludidos preceptos violan la esfera competencial de la Federación, faltan al proceso legislativo y transgreden los derechos de irretroactividad de la ley, interdicción de la arbitrariedad y no confiscatoriedad.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que son inoperantes los conceptos de violación formulados en contra de los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

**Justificación:** Lo inoperante de tales planteamientos reside en que la denominada guía y las buenas prácticas de la referida organización, no constituyen un instrumento internacional que haya firmado ni, por ende, al que se haya obligado el Estado mexicano, conforme al procedimiento constitucional previsto para tal efecto, por lo que no resultan vinculantes en los términos del artículo 133 de la Ley Fundamental. Por el contrario, la referida guía y las buenas prácticas son sólo un documento emitido por la OCDE que constituye únicamente una opinión –sin obligatoriedad constitucional o legal alguna– sobre la tributación del medio ambiente, pero sin que el Estado mexicano ni alguna de sus entidades federativas o Municipios, se encuentren compelidos a su observancia. Es verdad que esta Suprema Corte ha reconocido el carácter de fuente de interpretación de los comentarios al modelo de Convenio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, sobre la renta y sobre el patrimonio, tal y como se concluye de la tesis aislada P. XXXVI/2009. Empero, ello no implica ni conlleva que cualquier opinión que emita la referida organización vincule al Estado mexicano y mucho menos a este Tribunal Constitucional. Máxime que la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a la que ciertamente pertenece México, en su artículo VI, numeral 3, establece que ninguna decisión será obligatoria para algún miembro hasta que no haya sido incorporado a su ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional. Lo que en el caso de la mencionada "guía" y "buenas prácticas" no ha acontecido.

## 2a. XXXVIII/2020 (10a.)



Amparo en revisión 888/2018. Compañía Cervecera de Zacatecas, S. de R.L. de C.V. 6 de febrero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

**Nota:** La tesis aislada P. XXXVI/2009 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 91, con número de registro digital: 166817, con el rubro: "RENTA. LOS COMENTARIOS AL MODELO DE CONVENIO FISCAL SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO, EMITIDOS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, SON UNA FUENTE DE INTERPRETACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS BILATERALES QUE SE CELEBREN CON BASE EN AQUÉL, EN MATERIA DEL IMPUESTO RELATIVO."

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES DE EMITIR LA LEY RESPECTIVA, CON INDEPENDENCIA DE LAS SUPUESTAS CARENCIAS PRESUPUESTALES PARA IMPLEMENTAR DICHA LEGISLACIÓN.**

Hechos: Un Juez de Distrito otorgó el amparo contra la omisión de un Congreso Local de cumplir con su obligación constitucional de expedir la norma local de responsabilidad patrimonial del Estado. En contra de esa sentencia, el Congreso responsable interpuso recurso de revisión, aduciendo que no podría dar efectividad al amparo concedido, debido a una supuesta carencia presupuestaria para implementar dicho ordenamiento legal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que procede confirmar el amparo concedido contra la omisión legislativa absoluta del Congreso Local de emitir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con independencia de las supuestas carencias presupuestales para implementar dicha legislación.



Justificación: Lo anterior, toda vez que el mandato del Constituyente Permanente de expedir las normas locales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, fue acompañado de la diversa obligación constitucional de que las entidades federativas incluyesen una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que deriven de los daños ocasionados por el actuar administrativo irregular. En ese sentido, el juicio de amparo no puede ser pretextado para revisar, modificar, ni mucho menos excusar del cumplimiento a los Congresos Locales de un mandato constitucional que los constriñó a que adoptaran las medidas presupuestales para dar efectividad al derecho fundamental a la reparación por la responsabilidad patrimonial del Estado. La obligación contraída constitucionalmente, una vez entrada en vigor, debió y debe ser acatada en su totalidad por las Legislaturas Estatales, sin excepciones ni modulaciones, por lo que pese a que se alegue una pretendida dificultad presupuestaria para expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Suprema Corte no puede sino obligar al Congreso responsable a que dé cumplimiento cabal a tales mandatos constitucionales, pues no debe inadvertirse que la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución; de ahí que la eficacia de ésta no puede encontrarse a expensas de la discrecionalidad, voluntad o capricho de los órganos legislativos ordinarios.

## 2a. XVII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 941/2019. Antonio Sánchez Domínguez y otro. 13 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con salvedad Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9, y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de octubre de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

