

GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 79
TOMO II**

Octubre de 2020

Plenos de Circuito
y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

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 II

Octubre de 2020

Plenos de Circuito
y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

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

Consejo de la Judicatura Federal



DIRECTORIO DE PLENOS DE CIRCUITO



INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|------------------|--------|-----------------------|----------------------------|
| Ciudad de México | 7° | Presidenta | LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ |

MAGISTRADOS INTEGRANTES

| | | | |
|------------------|-----|--|---------------------------------|
| Ciudad de México | 1° | | JUAN JOSÉ OLVERA LÓPEZ |
| | 2° | | MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO |
| | 3° | | MIGUEL ÁNGEL MEDÉCIGO RODRÍGUEZ |
| | 4° | | HÉCTOR LARA GONZÁLEZ |
| | 5° | | LORENA JOSEFINA PÉREZ ROMO |
| | 6° | | FERNANDO CÓRDOVA DEL VALLE |
| | 7° | | LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ |
| | 8° | | TAISSIA CRUZ PARCERO |
| | 9° | | RICARDO PAREDES CALDERÓN |
| | 10° | | CARLOS LÓPEZ CRUZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|---------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Ciudad de México | 17° | Presidenta | AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Ciudad de México | 1° | | JOEL CARRANCO ZÚÑIGA |
| | 2° | | ÓSCAR PALOMO CARRASCO |
| | 3° | | OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ |
| | 4° | | JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ |
| | 5° | | MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ |
| | 6° | | CARLOS RONZON SEVILLA |
| | 7° | | RICARDO OLVERA GARCÍA |
| | 8° | | MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO |
| | 9° | | SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ |
| | 10° | | ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ |
| | 11° | | FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ |
| | 12° | | ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ |
| | 13° | | GASPAR PAULÍN CARMONA |
| | 14° | | EMMA GASPAR SANTANA |
| | 15° | | IRMA LETICIA FLORES DÍAZ |
| | 16° | | MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS |
| | 17° | | AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ |
| | 18° | | JUAN CARLOS CRUZ RAZO |
| | 19° | | JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA |
| | 20° | | MARTHA LLAMILE ORTIZ BRENA |
| | 21° | | CARLOS ALBERTO ZERPA DURÁN |
| | 22° | | ROSA GONZÁLEZ VALDÉS |
| | 23° | | JORGE HIGUERA CORONA |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|---------------|------------------------------|--|
| Ciudad de México | 4° | Presidenta | ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Ciudad de México | 1° | | MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS |
| | 2° | | ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO |
| | 3° | | VÍCTOR FRANCISCO MOTA CIENFUEGOS |
| | 4° | | ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO |
| | 5° | | WALTER ARELLANO HOBELSBERGER |
| | 6° | | ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES |
| | 7° | | FERNANDO ALBERTO CASASOLA MENDOZA |
| | 8° | | ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS |
| | 9° | | GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES |
| | 10° | | VÍCTOR HUGO DÍAZ ARELLANO |
| | 11° | | FERNANDO RANGEL RAMÍREZ |
| | 12° | | GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ |
| | 13° | | JOSÉ RIGOBERTO DUEÑAS CALDERÓN |
| | 14° | | ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ |
| | 15° | | DANIEL HORACIO ESCUDERO CONTRERAS |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|------------------|--------|-----------------------|--------------------------------------|
| Ciudad de México | 13° | Presidente | JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA |

MAGISTRADOS INTEGRANTES

| | | | |
|-------------------------|------------|--|--------------------------------------|
| Ciudad de México | 1° | | ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE |
| | 2° | | ELISA JIMÉNEZ AGUILAR |
| | 3° | | JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ |
| | 4° | | MARÍA EUGENIA GÓMEZ VILLANUEVA |
| | 5° | | ANTONIO REBOLLO TORRES |
| | 6° | | RAÚL VALERIO RAMÍREZ |
| | 7° | | JOEL DARÍO OJEDA ROMO |
| | 8° | | EDNA LORENA HERNÁNDEZ GRANADOS |
| | 9° | | MIGUEL ÁNGEL RAMOS PÉREZ |
| | 10° | | GILBERTO ROMERO GUZMÁN |
| | 11° | | HÉCTOR PÉREZ PÉREZ |
| | 12° | | SALVADOR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ |
| | 13° | | JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA |
| | 14° | | MIGUEL BONILLA LÓPEZ |
| | 15° | | JUAN MANUEL ALCÁNTARA MORENO |
| | 16° | | JUAN MANUEL VEGA TAPIA |
| | 17° | | ANDRÉS SÁNCHEZ BERNAL |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ESPECIALIZADO
EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------------------|
| Ciudad de México | 1° | Presidenta | ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Ciudad de México | 1° | | GILDARDO GALINZOGA ESPARZA |
| | 1° | | EUGENIO REYES CONTRERAS |
| | 1° | | ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO |
| | 2° | | PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ |
| | 2° | | URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ |
| | 2° | | RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO |

**INTEGRACIONES DEL PLENO DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIAS EN TOLUCA,
Y NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADOS Y SIN ESPECIALIZAR)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--|--------|-----------------------|--------------------------------|
| Toluca | 2° | Presidente | JOSÉ NIEVES LUNA CASTRO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA PENAL | | | |
| Toluca | 1° | | RUBÉN ARTURO SÁNCHEZ VALENCIA |
| | 2° | | JOSÉ NIEVES LUNA CASTRO |
| | 3° | | MARÍA ELENA LEGUÍZAMO FERRER |
| | 4° | | IRMA RIVERO ORTIZ |
| Nezahualcóyotl | 1° | | JOSÉ MANUEL TORRES ÁNGEL |
| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
| Naucalpan | 4° | Presidente | BERNARDINO CARMONA LEÓN |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA ADMINISTRATIVA | | | |
| Naucalpan | 1° | | SALVADOR GONZÁLEZ BALTIERRA |
| | 2° | | MÓNICA ALEJANDRA SOTO BUENO |
| | 3° | | DAVID CORTÉS MARTÍNEZ |
| | 4° | | BERNARDINO CARMONA LEÓN |
| Nezahualcóyotl | 2° | | MANUEL MUÑOZ BASTIDA |

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------|--------|-----------------------|----------------------------|
| Toluca | 2° | Presidente | NOÉ ADONAI MARTÍNEZ BERMAN |

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA CIVIL

| | | | |
|----------------|----|--|-----------------------------------|
| Toluca | 1° | | WILLY EARL VEGA RAMÍREZ |
| | 2° | | NOÉ ADONAI MARTÍNEZ BERMAN |
| | 3° | | JUAN CARLOS RAMÍREZ GÓMORA |
| | 4° | | JAVIER CARDOSO CHÁVEZ |
| Nezahualcóyotl | 1° | | MÁXIMO ARIEL TORRES QUEVEDO |

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------|--------|-----------------------|---------------------------|
| Toluca | 2° | Presidente | MIGUEL ÁNGEL ZELONKA VELA |

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA DE TRABAJO

| | | | |
|----------------|----|--|-----------------------------------|
| Toluca | 1° | | ARTURO GARCÍA TORRES |
| | 1° | | ALEJANDRO SOSA ORTIZ |
| | 1° | | ----- |
| | 2° | | MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ |
| | 2° | | JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ |
| | 2° | | ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA |
| Nezahualcóyotl | 2° | | MIGUEL ÁNGEL ZELONKA VELA |

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|---------|--------|-----------------------|-------------------|
| Zapopan | 3° | Presidente | ALBERTO DÍAZ DÍAZ |

MAGISTRADOS INTEGRANTES

| | | | |
|---------|----|--|-----------------------------|
| Zapopan | 1° | | SAMUEL MERAZ LARES |
| | 2° | | MANUEL AUGUSTO CASTRO LÓPEZ |
| | 3° | | ALBERTO DÍAZ DÍAZ |
| | 4° | | MANUEL CANO MÁYNEZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|---------------------------|
| Zapopan | 1° | Presidente | RENÉ OLVERA GAMBOA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Zapopan | 1° | | RENÉ OLVERA GAMBOA |
| | 2° | | SALVADOR MURGUÍA MUNGUÍA |
| | 3° | | JACOB TRONCOSO ÁVILA |
| | 4° | | MARCOS GARCÍA JOSÉ |
| | 5° | | JUAN JOSÉ ROSALES SÁNCHEZ |
| | 6° | | ÓSCAR NARANJO AHUMADA |
| | 7° | | MOISÉS MUÑOZ PADILLA |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-------------------------------------|
| Zapopan | 1° | Presidenta | MARTHA LETICIA MURO ARELLANO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Zapopan | 1° | | MARTHA LETICIA MURO ARELLANO |
| | 2° | | ALBERTO MIGUEL RUIZ MATÍAS |
| | 3° | | ÁLVARO OVALLE ÁLVAREZ |
| | 4° | | ALMA ROSA DÍAZ MORA |
| | 5° | | SUSANA TERESA SÁNCHEZ GONZÁLEZ |
| | 6° | | PEDRO CIPRÉS SALINAS |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|----------------------------------|
| Zapopan | 4° | Presidente | MIGUEL LOBATO MARTÍNEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Zapopan | 1° | | JOSÉ LUIS SIERRA LÓPEZ |
| | 2° | | JESÚS VALENCIA PEÑA |
| | 3° | | GUADALUPE MADRIGAL BUENO |
| | 4° | | MIGUEL LOBATO MARTÍNEZ |
| | 5° | | FRANCISCO JAVIER MUNGUÍA PADILLA |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------------------|
| Monterrey | 2° | Presidente | JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Monterrey | 1° | | JUAN MANUEL RODRÍGUEZ GÁMEZ |
| | 1° | | ----- |
| | 1° | | JOSÉ HERIBERTO HERNÁNDEZ GARCÍA |
| | 2° | | JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS |
| | 2° | | FELISA DÍAZ ORDAZ VERA |
| | 2° | | JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------------------|
| Monterrey | 2° | Presidente | PEDRO DANIEL ZAMORA BARRÓN |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Monterrey | 1° | | ROGELIO CEPEDA TREVIÑO |
| | 2° | | PEDRO DANIEL ZAMORA BARRÓN |
| | 3° | | JORGE MEZA PÉREZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|------------------------------------|
| Monterrey | 1° | Presidente | JUAN ANTONIO TREJO ESPINOZA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Monterrey | 1° | | JUAN ANTONIO TREJO ESPINOZA |
| | 2° | | JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS |
| | 3° | | ABEL ANAYA GARCÍA |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-------------------------------------|
| Monterrey | 4° | Presidente | LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Monterrey | 1° | | SERGIO GARCÍA MÉNDEZ |
| | 2° | | ARCELIA DE LA CRUZ LUGO |
| | 3° | | GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ |
| | 4° | | LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ |

**INTEGRACIONES DE LOS PLENOS DEL QUINTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN HERMOSILLO, SONORA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Hermosillo | 3° | Presidente CIVIL Y TBJO. | JOSÉ MANUEL BLANCO QUIHUIS |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Hermosillo | 1° | PENAL Y ADMVA. | GABRIEL ALEJANDRO PALOMARES ACOSTA |
| | 2° | PENAL Y ADMVA. | ÓSCAR JAVIER SÁNCHEZ MARTÍNEZ |
| | 3° | PENAL Y ADMVA. | LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA |
| | 1° | CIVIL Y TBJO. | MARIO PEDROZA CARBAJAL |
| | 2° | CIVIL Y TBJO. | DAVID SOLÍS PÉREZ |
| | 3° | CIVIL Y TBJO. | JOSÉ MANUEL BLANCO QUIHUIS |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|---|
| San Andrés Cholula | 3° | Presidente | JOSÉ SALVADOR ROBERTO JIMÉNEZ LOZANO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| San Andrés Cholula | 1° | | GABRIEL ALEJANDRO ZÚÑIGA ROMERO |
| | 2° | | CARLA ISSELIN TALAVERA |
| | 3° | | JOSÉ SALVADOR ROBERTO JIMÉNEZ LOZANO |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|-------------------------|--------|-----------------------|----------------------------------|
| San Andrés Cholula | 3° | Presidente | CARLOS HUGO LUNA BARÁIBAR |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| San Andrés Cholula | 1° | | CLEMENTINA FLORES SUÁREZ |
| | 2° | | SOFÍA VIRGEN AVENDAÑO |
| | 3° | | CARLOS HUGO LUNA BARÁIBAR |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|-------------------------|--------|-----------------------|---|
| San Andrés Cholula | 2° | Presidenta | EMMA HERLINDA VILLAGÓMEZ ORDÓÑEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| San Andrés Cholula | 1° | | ROSA MARÍA TEMPLADOR VIDRIO |
| | 2° | | EMMA HERLINDA VILLAGÓMEZ ORDÓÑEZ |
| | 3° | | GABRIELA ESPERANZA ALQUICIRA SÁNCHEZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN PUEBLA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|-------------------------|--------|-----------------------|--|
| Puebla | 2° | Presidente | FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Puebla | 1° | | GLORIA GARCÍA REYES |
| | 1° | | LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA |
| | 1° | | SAMUEL ALVARADO ECHAVARRÍA |
| | 2° | | FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ |
| | 2° | | MIGUEL MENDOZA MONTES |
| | 2° | | JOSÉ YBRAÍN HERNÁNDEZ LIMA |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|------------------------------|
| Boca del Río | 2° | Presidente | ANTONIO SOTO MARTÍNEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Boca del Río | 1° | | MARTÍN SOTO ORTIZ |
| | 1° | | SALVADOR CASTILLO GARRIDO |
| | 1° | | VICENTE MARICHE DE LA GARZA |
| | 2° | | ANTONIO SOTO MARTÍNEZ |
| | 2° | | JOSÉ OCTAVIO RODARTE IBARRA |
| | 2° | | ----- |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|----------------------------------|
| Boca del Río | 2° | Presidente | ANASTACIO MARTÍNEZ GARCÍA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Boca del Río | 1° | | ----- |
| | 1° | | ELIEL ENEDINO FITTA GARCÍA |
| | 1° | | LUIS GARCÍA SEDAS |
| | 2° | | ROBERTO CASTILLO GARRIDO |
| | 2° | | ANASTACIO MARTÍNEZ GARCÍA |
| | 2° | | VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------|--------|-----------------------|-----------------------------|
| Xalapa | 2° | Presidente | JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA |

MAGISTRADOS INTEGRANTES

| | | | |
|--------|----|--|------------------------------------|
| Xalapa | 1° | | JOSÉ LUIS VÁZQUEZ CAMACHO |
| | 1° | | CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ |
| | 1° | | ALFREDO SÁNCHEZ CASTELÁN |
| | 2° | | JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA |
| | 2° | | ----- |
| | 2° | | ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------|--------|-----------------------|---------------------------------|
| Xalapa | 1° | Presidenta | MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS |

MAGISTRADOS INTEGRANTES

| | | | |
|--------|----|--|--|
| Xalapa | 1° | | MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS |
| | 1° | | ----- |
| | 1° | | MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY |
| | 2° | | JORGE ALBERTO GONZÁLEZ ÁLVAREZ |
| | 2° | | JUAN CARLOS MORENO CORREA |
| | 2° | | JORGE TOSS CAPISTRÁN |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL OCTAVO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN TORREÓN Y SALTILLO, COAHUILA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|--|------------------------------|
| Torreón | 1° | Presidente PENAL Y ADMVA. | ENRIQUE TORRES SEGURA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Torreón | 1° | PENAL Y ADMVA. | ENRIQUE TORRES SEGURA |
| | 2° | PENAL Y ADMVA. | ARACELI TRINIDAD DELGADO |
| | 3° | PENAL Y ADMVA. | HÉCTOR FLORES GUERRERO |
| | 1° | CIVIL Y TBJO. | FRANCISCO SALDAÑA ARRAMBIDE |
| | 2° | CIVIL Y TBJO. | MARÍA ELENA RECIO RUIZ |
| Saltillo | | PENAL Y TBJO. | SANTIAGO GALLARDO LERMA |
| | | ADMVA. Y CIVIL | FERNANDO ESTRADA VÁZQUEZ |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL NOVENO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN LUIS POTOSÍ, SAN LUIS POTOSÍ
TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-------------------------------|
| S.L.P. | 2° | Presidente | RENÉ RUBIO ESCOBAR |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| S.L.P. | 1° | | DALILA QUERO JUÁREZ |
| | 1° | | JAIME ARTURO GARZÓN OROZCO |
| | 1° | | EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES |
| | 2° | | ALFONSO SOTO MARTÍNEZ |
| | 2° | | GUILLERMO ESPARZA ALFARO |
| | 2° | | RENÉ RUBIO ESCOBAR |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN VILLAHERMOSA
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-------------------------|---|
| Villahermosa | | Presidente CIVIL | ROBERTO ALEJANDRO NAVARRO SUÁREZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Villahermosa | | PENAL | JESÚS ALBERTO ÁVILA GARAVITO |
| | | ADMVA. | JOSÉ LUIS LEGORRETA GARIBAY |
| | | CIVIL | ROBERTO ALEJANDRO NAVARRO SUÁREZ |
| | 1° | TBJO. | DOMINGO ROMERO MORALES |
| | 2° | TBJO. | JORGE FARRERA VILLALOBOS |
| Coatzacoalcos | 1° | | IVÁN GABRIEL ROMERO FIGUEROA |
| | 2° | | OCTAVIO RAMOS RAMOS |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MORELIA, MICHOACÁN
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-------------------------|------------------------------|
| Morelia | 2° | Presidente CIVIL | JUAN GARCÍA OROZCO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Morelia | | PENAL | JOSÉ VALLE HERNÁNDEZ |
| | 1° | ADMVA. Y TBJO. | JAIME URIEL TORRES HERNÁNDEZ |
| | 2° | ADMVA. Y TBJO. | MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ |
| | 3° | ADMVA. Y TBJO. | NOÉ HERRERA PEREA |
| | 1° | CIVIL | ULISES TORRES BALTAZAR |
| | 2° | CIVIL | JUAN GARCÍA OROZCO |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEGUNDO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MAZATLÁN, SINALOA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------------------|
| Mazatlán | 2° | Presidente | JORGE PÉREZ CERÓN |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Mazatlán | 1° | | MARIO GALINDO ARIZMENDI |
| | 1° | | MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ TORRES |
| | 1° | | JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ |
| | 2° | | ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ |
| | 2° | | JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ |
| | 2° | | JORGE PÉREZ CERÓN |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA
TIPO DE PLENO (PENAL Y TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-------------------------------|
| San Bartolo Coyotepec | 2° | Presidente | JAIME ALLIER CAMPUZANO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| San Bartolo Coyotepec | 1° | | ENRIQUE MARTÍNEZ GUZMÁN |
| | 1° | | DAVID GUSTAVO LEÓN HERNÁNDEZ |
| | 1° | | LINO CAMACHO FUENTES |
| | 2° | | ----- |
| | 2° | | JAIME ALLIER CAMPUZANO |
| | 2° | | DARÍO CARLOS CONTRERAS FAVILA |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA
TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|------------------------------------|
| San Bartolo Coyotepec | 2° | Presidente | ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| San Bartolo Coyotepec | 1° | | ADRIANA ALEJANDRA RAMOS LEÓN |
| | 1° | | MARCO ANTONIO GUZMÁN GONZÁLEZ |
| | 1° | | RICARDO ROMERO VÁZQUEZ |
| Oaxaca | 2° | | ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ |
| | 2° | | ----- |
| | 2° | | LUZ IDALIA OSORIO ROJAS |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|---------------------------------|---|
| Mérida | | Presidente PENAL Y ADMVA. | JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Mérida | | PENAL Y ADMVA. | JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA |
| | | CIVIL Y ADMVA. | GABRIEL ALFONSO AYALA QUIÑONES |
| | | TBJO. Y ADMVA. | RAQUEL FLORES GARCÍA |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO QUINTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MEXICALI, BAJA CALIFORNIA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|----------------------------------|
| Mexicali | 4° | Presidente | DAVID GUERRERO ESPRIÚ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Mexicali | 1° | | ISABEL ILIANA REYES MUÑIZ |
| | 2° | | BLANCA EVELIA PARRA MEZA |
| | 3° | | GUSTAVO GALLEGOS MORALES |
| | 4° | | DAVID GUERRERO ESPRIÚ |
| | 5° | | FAUSTINO CERVANTES LEÓN |
| | 6° | | JOSÉ ENCARACIÓN AGUILAR MOYA |
| Tijuana | 1° | | JORGE SALAZAR CADENA |
| | 2° | | MARIO ALEJANDRO MORENO HERNÁNDEZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-------------------------------------|
| Guanajuato | 2° | Presidente | ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Guanajuato | 1° | | ALBERTO AUGUSTO DE LA ROSA BARAIBAR |
| | 1° | | ROBERTO HOYOS APONTE |
| | 1° | | JORGE LUIS MEJÍA PEREA |
| | 2° | | MOISÉS DUARTE BRIZ |
| | 2° | | ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO |
| | 2° | | RICARDO GARDUÑO PASTEN |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|------------|--------|-----------------------|-------------------------------|
| Guanajuato | 2° | Presidente | ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN |

MAGISTRADOS INTEGRANTES

| | | | |
|------------|----|--|--------------------------------|
| Guanajuato | 1° | | ALBERTO EMILIO CARMONA |
| | 1° | | ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO |
| | 1° | | ----- |
| | 2° | | ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN |
| | 2° | | ARTURO HERNÁNDEZ TORRES |
| | 2° | | JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|------------|--------|-----------------------|---|
| Guanajuato | 2° | Presidente | J. GUADALUPE BUSTAMANTE GUERRERO |

MAGISTRADOS INTEGRANTES

| | | | |
|------------|----|--|---|
| Guanajuato | 1° | | ROBERTO SUÁREZ MUÑOZ |
| | 2° | | J. GUADALUPE BUSTAMANTE GUERRERO |
| | 3° | | JOSÉ GUILLERMO ZÁRATE GRANADOS |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CÍRCULO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|------------------------------------|
| Guanajuato | 2° | Presidente | CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Guanajuato | 1° | | FRANCISCO GONZÁLEZ CHÁVEZ |
| | 1° | | ERUBIEL ERNESTO GUTIÉRREZ CASTILLO |
| | 1° | | GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ |
| | 2° | | ÁNGEL MICHEL SÁNCHEZ |
| | 2° | | CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ |
| | 2° | | SERAFÍN SALAZAR JIMÉNEZ |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO SÉPTIMO
CÍRCULO, CON RESIDENCIA EN CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Chihuahua | 2° | Presidente CIVIL Y TBJO. | CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Chihuahua | 1° | PENAL Y ADMVA. | JOSÉ MARTÍN HERNÁNDEZ SIMENTAL |
| | 2° | PENAL Y ADMVA. | REFUGIO NOEL MONTOYA MORENO |
| | 1° | CIVIL Y TBJO. | MARÍA DEL CARMEN CORDERO MARTÍNEZ |
| | 2° | CIVIL Y TBJO. | CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA |
| | 3° | CIVIL Y TBJO. | JUAN CARLOS ZAMORA TEJEDA |
| Cd. Juárez | 1° | | MARÍA TERESA ZAMBRANO CALERO |
| | 2° | | JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|------------------------------|
| Cuernavaca | 1° | Presidente | GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Cuernavaca | 1° | | GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ |
| | 2° | | JUAN JOSÉ FRANCO LUNA |
| | 3° | | NICOLÁS NAZAR SEVILLA |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|--------------------------------|
| Cuernavaca | 2° | Presidente | ENRIQUE MAGAÑA DÍAZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Cuernavaca | 1° | | EVERARDO ORBE DE LA O |
| | 1° | | JUAN GUILLERMO SILVA RODRÍGUEZ |
| | 1° | | EDGAR GENARO CEDILLO VELÁZQUEZ |
| | 2° | | RICARDO RAMÍREZ ALVARADO |
| | 2° | | RANULFO CASTILLO MENDOZA |
| | 2° | | ENRIQUE MAGAÑA DÍAZ |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO NOVENO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD VICTORIA Y REYNOSA, TAMAULIPAS
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|--------------------------------------|
| Reynosa | 1° | Presidente | MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Cd. Victoria | 1° | PENAL Y TBJO. | JORGE HOLDER GÓMEZ |
| | 2° | PENAL Y TBJO. | OLGA ILIANA SALDAÑA DURÁN |
| | 1° | ADMVA. Y CIVIL | GUILLERMO CUAUTLE VARGAS |
| | 2° | ADMVA. Y CIVIL | JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ |
| Reynosa | 1° | | MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA |
| | 2° | | OSVALDO LÓPEZ GARCÍA |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADOS EN MATERIAS PENAL Y CIVIL)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------------------|
| Tuxtla Gtz. | 2° | Presidente | J. MARTÍN RANGEL CERVANTES |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Tuxtla Gtz. | 1° | | FIDEL QUIÑONES RODRÍGUEZ |
| | 1° | | JORGE MASON CAL Y MAYOR |
| | 1° | | DANIEL SÁNCHEZ MONTALVO |
| | 2° | | ----- |
| | 2° | | IRMA CAUDILLO PEÑA |
| | 2° | | J. MARTÍN RANGEL CERVANTES |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO Y CHILPANCINGO, GUERRERO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Chilpancingo | 2° | Presidente CIVIL Y TBJO. | FERNANDO RODRÍGUEZ ESCÁRCEGA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Acapulco | 1° | PENAL Y ADMVA. | XÓCHITL GUIDO GUZMÁN |
| | 2° | PENAL Y ADMVA. | OTHÓN MANUEL RÍOS FLORES |
| Chilpancingo | 1° | CIVIL Y TBJO. | JAVIER LEONEL SANTIAGO MARTÍNEZ |
| | 2° | CIVIL Y TBJO. | FERNANDO RODRÍGUEZ ESCÁRCEGA |
| | 3° | CIVIL Y TBJO. | JERÓNIMO JOSÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO SEGUNDO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN QUERÉTARO, QUERÉTARO
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|--|--------------------------------|
| Querétaro | 2° | Presidente ADMVA. Y CIVIL | JOSÉ LUIS MENDOZA PÉREZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Querétaro | | PENAL Y ADMVA. | LUIS ALMAZÁN BARRERA |
| | 1° | ADMVA. Y CIVIL | LETICIA MORALES GARCÍA |
| | 2° | ADMVA. Y CIVIL | JOSÉ LUIS MENDOZA PÉREZ |
| | 3° | ADMVA. Y CIVIL | J. GUADALUPE TAFOYA HERNÁNDEZ |
| | | ADMVA. Y TBJO. | MARIO ALBERTO ADAME NAVA |

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|--|
| Zacatecas | 1° | Presidente | EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Zacatecas | 1° | | EMILIANO LÓPEZ PEDRAZA |
| | 1° | | EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN |
| | 1° | | PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO |
| | 2° | | ----- |
| | 2° | | CARLOS ARTURO GONZÁLEZ ZÁRATE |
| | 2° | | FRANCISCO OLMOS AVILÉS |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TEPIC, NAYARIT
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|--|
| Tepic | 2° | Presidente | CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Tepic | 1° | | RAMÓN MEDINA DE LA TORRE |
| | 1° | | ----- |
| | 1° | | ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN |
| | 2° | | CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ |
| | 2° | | ----- |
| | 2° | | FERNANDO ROCHÍN GARCÍA |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO QUINTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN DURANGO, DURANGO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) | |
|--------------------------------|--------|----------------|------------------------------------|
| Durango | 2° | Presidente | JOSÉ DEKAR DE JESÚS ARREOLA |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Durango | 1° | | GUILLERMO DAVID VÁZQUEZ ORTIZ |
| | 2° | | JOSÉ DEKAR DE JESÚS ARREOLA |
| | 3° | | JUAN CARLOS RÍOS LÓPEZ |
| | 4° | | MIGUEL ÁNGEL CRUZ HERNÁNDEZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------------------|
| Cancún | 3° | Presidenta | SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Cancún | 1° | | LAURA GRANADOS GUERRERO |
| | 2° | | MARÍA ADRIANA BARRERA BARRANCO |
| | 3° | | SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN APIZACO, TLAXCALA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|---------------------------------|
| Apizaco | 2° | Presidente | JESÚS DÍAZ GUERRERO |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Apizaco | 1° | | NICOLÁS CASTILLO MARTÍNEZ |
| | 1° | | JESÚS EDUARDO HERNÁNDEZ FONSECA |
| | 1° | | EDUARDO IVÁN ORTIZ GORBEA |
| | 2° | | JOSÉ MANUEL VÉLEZ BARAJAS |
| | 2° | | JESÚS DÍAZ GUERRERO |
| | 2° | | MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO NOVENO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN PACHUCA, HIDALGO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) | |
|--------------------------------|--------|----------------|----------------------------------|
| Pachuca | 2° | Presidente | ANÍBAL LAFRAGUA CONTRERAS |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Pachuca | 1° | | FÉLIX ROGELIO GARCÍA HERNÁNDEZ |
| | 2° | | ANÍBAL LAFRAGUA CONTRERAS |
| | 3° | | PEDRO GÁMIZ SUÁREZ |

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

| Sede | Órgano | MAGISTRADO (A) DECANO | |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------------------|
| Aguascalientes | 2° | Presidente | GUILLERMO TAFOYA HERNÁNDEZ |
| MAGISTRADOS INTEGRANTES | | | |
| Aguascalientes | 1° | | CARLOS MANUEL APONTE SOSA |
| | 2° | | GUILLERMO TAFOYA HERNÁNDEZ |
| | 3° | | YOLANDA ISLAS HERNÁNDEZ |
| | 4° | | DAVID PÉREZ CHÁVEZ |

DIRECTORIO DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO



Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Horacio Armando Hernández Orozco
Mgdo. Juan José Olvera López
Mgdo. Francisco Javier Sarabia Ascencio

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Mario Ariel Acevedo Cedillo
Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Miguel Ángel Medécigo Rodríguez
Mgdo. Ricardo Ojeda Bohórquez
Mgdo. Humberto Manuel Román Franco

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Héctor Lara González
Mgdo. Carlos Enrique Rueda Dávila

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. Francisco Javier Teodoro Arcovedo Montero
Mgdo. Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz
Mgda. Lorena Josefina Pérez Romo

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. Fernando Córdova del Valle
Mgdo. Óscar Espinosa Durán

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Lilia Mónica López Benítez
Mgdo. Miguel Enrique Sánchez Frías
Mgda. Antonia Herlinda Velasco Villavicencio

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro
Mgda. Taissia Cruz Parcero

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Emma Meza Fonseca
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Silvia Estrever Escamilla
Mgdo. Carlos López Cruz
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Joel Carranco Zúñiga
Mgdo. Julio Humberto Hernández Fonseca

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Arturo Iturbe Rivas
Mgdo. Óscar Palomo Carrasco
Mgdo. Humberto Suárez Camacho

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Alma Delia Aguilar Chávez Nava
Mgdo. Miguel de Jesús Alvarado Esquivel
Mgdo. Osmar Armando Cruz Quiroz

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Patricio González-Loyola Pérez
Mgdo. Jean Claude André Tron Petit

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez
Mgdo. Pablo Domínguez Peregrina
Mgda. María Elena Rosas López

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Ricardo Olvera García

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. María del Pilar Bolaños Rebollo
Mgda. Adriana Leticia Campuzano Gallegos
Mgdo. Marco Antonio Cepeda Anaya

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Carolina Isabel Alcalá Valenzuela
Mgdo. Edwin Noé García Baeza
Mgdo. Sergio Urzúa Hernández

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Alfredo Enrique Báez López
Mgdo. Óscar Fernando Hernández Bautista

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Luis Cruz Álvarez
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Óscar Germán Cendejas Gleason
Mgdo. José Antonio García Guillén
Mgdo. Arturo César Morales Ramírez

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Rolando González Licona
Mgdo. José Ángel Mandujano Gordillo
Mgdo. Gaspar Paulín Carmona

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Emma Gaspar Santana
Mgdo. J. Jesús Gutiérrez Legorreta

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez
Mgda. Irma Leticia Flores Díaz

**Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. María Guadalupe Molina Covarrubias

**Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Germán Eduardo Baltazar Robles
Mgda. Amanda Roberta García González

**Décimo Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo
Mgda. Adriana Escorza Carranza

**Décimo Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Hugo Guzmán López
Mgdo. Jesús Alfredo Silva García

**Vigésimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena
Mgda. Ma. Gabriela Rolón Montaña

**Vigésimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

**Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Rosa González Valdés
Mgdo. Guillermo Arturo Medel García
Mgda. Rosa Iliana Noriega Pérez

**Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Silvia Cerón Fernández
Mgdo. Jorge Higuera Corona
Mgdo. Jorge Ojeda Velázquez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa Especializado en Competencia
Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones**

Mgdo. Gildardo Galinzoga Esparza
Mgda. Rosa Elena González Tirado
Mgdo. Eugenio Reyes Contreras

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa Especializado en Competencia
Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones**

Mgdo. Urbano Martínez Hernández
Mgdo. Pedro Esteban Penagos López
Mgdo. Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María del Carmen Aurora Arroyo Moreno
Mgdo. Wilfrido Castañón León
Mgdo. Marco Antonio Rodríguez Barajas

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez
Mgdo. Jaime Aurelio Serret Álvarez
Mgdo. Alejandro Villagómez Gordillo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Sofía Verónica Ávalos Díaz
Mgda. Paula María García Villegas Sánchez Cordero
Mgdo. Víctor Francisco Mota Cienfuegos

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy
Mgdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Mgda. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Edith Encarnación Alarcón Meixueiro
Mgdo. Walter Arellano Hobelsberger
Mgdo. Eliseo Puga Cervantes

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Ismael Hernández Flores
Mgdo. Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti
Mgda. Fortunata Florentina Silva Vásquez

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Fernando Alberto Casasola Mendoza
Mgdo. Roberto Ramírez Ruiz

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. José Juan Bracamontes Cuevas
Mgda. María del Refugio González Tamayo
Mgdo. Abraham Sergio Marcos Valdés

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes
Mgdo. Marco Polo Rosas Baqueiro
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Víctor Hugo Díaz Arellano
Mgdo. J. Jesús Pérez Grimaldi
Mgda. Martha Gabriela Sánchez Alonso

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. J. Refugio Ortega Marín
Mgdo. Fernando Rangel Ramírez

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María Concepción Alonso Flores
Mgdo. José Rigoberto Dueñas Calderón
Mgda. Judith Moctezuma Olvera

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Daniel Horacio Escudero Contreras
Mgdo. Manuel Ernesto Saloma Vera
Mgdo. Francisco Javier Sandoval López

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Rosa María Galván Zárate
Mgda. María de Lourdes Juárez Sierra
Mgdo. Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
Mgda. Elisa Jiménez Aguilar
Mgdo. Jorge Villalpando Bravo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. José Luis Caballero Rodríguez
Mgdo. Osiris Ramón Cedeño Muñoz
Mgda. Lourdes Minerva Cifuentes Bazán

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. María Eugenia Olascuaga García
Mgda. Idalia Peña Cristo

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Antonio Rebollo Torres
Mgdo. Roberto Ruiz Martínez

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Herlinda Flores Irene
Mgdo. Genaro Rivera
Mgdo. Raúl Valerio Ramírez

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo
Mgda. Laura Serrano Alderete

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Edna Lorena Hernández Granados
Mgdo. Martín Ubaldo Mariscal Rojas
Mgda. Rebeca Patricia Ortiz Alfie

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Emilio González Santander
Mgdo. Miguel Ángel Ramos Pérez

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Tomás Martínez Tejeda
Mgdo. Gilberto Romero Guzmán

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Héctor Pérez
Mgdo. Ángel Ponce Peña

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández
Mgdo. Víctor Aucencio Romero Hernández

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Nelda Gabriela González García
Mgdo. José Manuel Hernández Saldaña

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Tarsicio Aguilera Troncoso
Mgdo. Miguel Bonilla López
Mgdo. Fernando Silva García

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Juan Manuel Alcántara Moreno
Mgdo. José Guerrero Láscares
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

**Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López
Mgdo. Juan Manuel Vega Tapia

**Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Alicia Rodríguez Cruz
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región**

Mgdo. Froylán Borges Aranda
Mgdo. José Manuel Villeda Ayala
Mgda. Andrea Zambrana Castañeda

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región**

Mgdo. José Alberto Arriaga Farías
Mgda. Irma Rodríguez Franco

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Olga Estrever Escamilla
Mgdo. Jorge Arturo Sánchez Jiménez
Mgdo. Rubén Arturo Sánchez Valencia

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama
Mgdo. José Nieves Luna Castro
Mgdo. Juan Gabriel Sánchez Iriarte

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. María Elena Leguízamo Ferrer
Mgda. María de Lourdes Lozano Mendoza

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Irma Rivero Ortiz
Mgdo. Mauricio Torres Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgda. Adela Domínguez Salazar
Mgda. Julia María del Carmen García González

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Tito Contreras Pastrana
Mgdo. Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz
Mgda. Mónica Alejandra Soto Bueno

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. David Cortés Martínez
Mgdo. Víctor Manuel Estrada Jungo
Mgdo. Guillermo Núñez Loyo

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Bernardino Carmona León
Mgda. Verónica Judith Sánchez Valle

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Jacinto Juárez Rosas
Mgda. Gabriela Elena Ortiz González
Mgdo. Willy Earl Vega Ramírez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Noé Adonai Martínez Berman
Mgdo. Juan Carlos Ortega Castro
Mgdo. José Antonio Rodríguez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Victorino Hernández Infante
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora
Mgdo. Isaías Zárate Martínez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Javier Cardoso Chávez
Mgdo. José Martínez Guzmán
Mgdo. Fernando Sánchez Calderón

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Arturo García Torres
Mgdo. Alejandro Sosa Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. José Antonio Abel Aguilar Sánchez
Mgdo. Enrique Munguía Padilla
Mgda. María Soledad Rodríguez González

**Primer Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México**

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.
Mgdo. Hugo Gómez Ávila
Mgdo. José Manuel Torres Ángel
Mgdo. Máximo Ariel Torres Quevedo

**Segundo Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México**

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.
Mgdo. Manuel Muñoz Bastida
Mgdo. Miguel Ángel Zelonka Vela

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Erick Bustamante Espinoza
Mgdo. José Clemente Cervantes
Mgdo. Samuel Meraz Lares

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Adalid Ambriz Landa
Mgdo. Manuel Augusto Castro López
Mgdo. Abel Aureliano Narváez Solís

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Alberto Díaz Díaz
Mgdo. Antonio Legorreta Segundo

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito**

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Manuel Cano Máynez
Mgdo. Germán Martínez Cisneros
Mgdo. Lorenzo Palma Hidalgo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Gloria Avecia Solano
Mgdo. Jesús de Ávila Huerta

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos
Mgdo. Filemón Haro Solís
Mgdo. Salvador Murguía Munguía

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. José Manuel Mojica Hernández
Mgdo. César Thomé González
Mgdo. Jacob Troncoso Ávila

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Lucila Castelán Rueda
Mgdo. Roberto Charcas León

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Héctor Cortés Ortiz
Mgdo. Óscar Hernández Peraza
Mgdo. Juan José Rosales Sánchez

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Mario Alberto Domínguez Trejo
Mgdo. Óscar Naranjo Ahumada
Mgda. Silvia Rocío Pérez Alvarado

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Claudia Mavel Curiel López
Mgdo. Moisés Muñoz Padilla

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. José Ángel Hernández Huízar
Mgda. Martha Leticia Muro Arellano

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Manuel Flores Jiménez
Mgdo. Alberto Miguel Ruiz Matías

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Martín Ángel Gamboa Banda
Mgdo. Álvaro Ovalle Álvarez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Alma Rosa Díaz Mora
Mgdo. Héctor Martínez Flores
Mgda. Jesicca Villafuerte Alemán

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Jáuregui Quintero
Mgdo. Paulino López Millán

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Rigoberto Baca López
Mgdo. Pedro Ciprés Salinas
Mgdo. Jesús Antonio Sepúlveda Castro

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. María Enriqueta Fernández Haggar
Mgdo. Francisco Javier Rodríguez Huevo
Mgdo. José Luis Sierra López

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Cecilia Peña Covarrubias
Mgdo. Jesús Valencia Peña

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Gabriela Guadalupe Huízar Flores
Mgda. Guadalupe Madrigal Bueno
Mgdo. José de Jesús Quesada Sánchez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Héctor Landa Razo
Mgdo. Miguel Lobato Martínez
Mgdo. Armando Ernesto Pérez Hurtado

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Julio Eduardo Díaz Sánchez
Mgda. Griselda Guadalupe Guzmán López
Mgdo. Francisco Javier Munguía Padilla

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. José Roberto Cantú Treviño
Mgdo. José Heriberto Pérez García

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgda. Felisa Díaz Ordaz Vera
Mgdo. Jesús María Flores Cárdenas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño
Mgdo. Manuel Suárez Fragoso

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Esteban Álvarez Troncoso
Mgdo. David Próspero Cardoso Hermosillo
Mgdo. Pedro Daniel Zamora Barrón

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Juan Carlos Amaya Gallardo
Mgdo. Miguel Ángel Cantú Cisneros
Mgdo. Jorge Meza Pérez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Antonio Ceja Ochoa
Mgdo. Édgar Gaytán Galván
Mgdo. Juan Antonio Trejo Espinoza

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Agustín Arroyo Torres
Mgdo. José Jorge López Campos

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Abel Anaya García
Mgdo. Francisco Eduardo Flores Sánchez
Mgda. Rebeca del Carmen Gómez Garza

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Sergio García Méndez
Mgdo. Sergio Ibarra Valencia

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón
Mgda. Arcelia de la Cruz Lugo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Edmundo Adame Pérez
Mgda. María Isabel González Rodríguez
Mgdo. Guillermo Erik Silva González

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Luis Alfonso Hernández Núñez
Mgdo. Eduardo Torres Carrillo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Juan Manuel García Figueroa
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta
Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz
Mgdo. Óscar Javier Sánchez Martínez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Miguel Ángel Betancourt Vázquez
Mgdo. Luis Fernando Zúñiga Padilla

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Arturo Castañeda Bonfil
Mgdo. Mario Pedroza Carbajal
Mgda. Ma. Elisa Tejada Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Martín Alejandro Cañizales Esparza
Mgdo. Manuel Juárez Molina
Mgdo. David Solís Pérez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. José Manuel Blanco Quihuis
Mgdo. Gerardo Domínguez
Mgdo. Federico Rodríguez Celis

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Lázaro Franco Robles Espinoza
Mgdo. José Manuel Torres Pérez
Mgdo. Gabriel Alejandro Zúñiga Romero

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Carla Isselín Talavera
Mgdo. Arturo Mejía Ponce de León
Mgdo. Carlos Alfredo Soto Morales

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Manuel Díaz Infante Márquez
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano
Mgdo. Armando Mata Morales

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Francisco Javier Cárdenas Ramírez
Mgdo. Diógenes Cruz Figueroa
Mgda. Clementina Flores Suárez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Enrique Cabañas Rodríguez
Mgda. María Leonor Pacheco Figueroa
Mgda. Sofía Virgen Avendaño

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Carlos Hugo Luna Baráibar
Mgdo. Miguel Ángel Ramírez González
Mgdo. Manuel Rojas Fonseca

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Octavio Chávez López
Mgda. Rosa María Temblador Vidrio

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Gabriel Clemente Rodríguez
Mgdo. Raúl Armando Pallares Valdez
Mgda. Emma Herlinda Villagómez Ordóñez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Gabriela Esperanza Alquicira Sánchez
Mgdo. Alejandro de Jesús Baltazar Robles
Mgda. Teresa Munguía Sánchez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**

Puebla, Pue.
Mgdo. Samuel Alvarado Echavarría
Mgda. Gloria García Reyes
Mgda. Livia Lizbeth Larumbe Radilla

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**

Puebla, Pue.
Mgdo. Francisco Esteban González Chávez
Mgdo. José Ybraín Hernández Lima
Mgdo. Miguel Mendoza Montes

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. María Alejandra de León González
Mgdo. Roberto Obando Pérez
Mgdo. Rafael Quiroz Soria

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Eugenio Gustavo Núñez Rivera
Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Luis Moya Flores
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Salvador Castillo Garrido
Mgdo. Martín Soto Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. José Octavio Rodarte Ibarra
Mgdo. Antonio Soto Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Eliel Enedino Fitta García

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Roberto Castillo Garrido
Mgdo. Anastacio Martínez García
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú
Mgdo. Alfredo Sánchez Castelán
Mgdo. José Luis Vázquez Camacho

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Isidro Pedro Alcántara Valdés
Mgdo. José Manuel De Alba De Alba

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Martín Jesús García Monroy
Mgda. María Isabel Rodríguez Gallegos

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Jorge Alberto González Álvarez
Mgdo. Juan Carlos Moreno Correa
Mgdo. Jorge Toss Capistrán

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Neófito López Ramos
Mgdo. Héctor Riveros Caraza
Mgdo. Luis Vega Ramírez

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Adrián Avendaño Constantino
Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez
Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgdo. Miguel Ángel Álvarez Bibiano
Mgdo. Enrique Torres Segura

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgda. Araceli Trinidad Delgado

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgdo. José Ávalos Cota
Mgdo. Miguel Negrete García

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Santiago Gallardo Lerma
Mgdo. Carlos Alberto López Del Río

**Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Fernando Estrada Vásquez
Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso
Mgdo. José Manuel Pérez de la Fuente

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgdo. Enrique Arizpe Rodríguez
Mgdo. Francisco Saldaña Arrambide

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.

Mgdo. Carlos Gabriel Olvera Corral

Mgda. María Elena Recio Ruiz

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Carlos Miguel García Treviño

Mgdo. Antonio Valdivia Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Guillermo Alberto Hernández Segura

Mgdo. Francisco Javier Rocca Valdez

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Hugo Alejandro Bermúdez Manrique

Mgdo. José Antonio Montoya García

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes

Mgdo. Carlos Aldo Vargas Eguiarte

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Mauricio Barajas Villa
Mgdo. José Javier Martínez Vega
Mgdo. José Pablo Pérez Villalba

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Jaime Arturo Garzón Orozco
Mgdo. Edgar Humberto Muñoz Grajales
Mgda. Dalila Quero Juárez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro
Mgdo. René Rubio Escobar
Mgdo. Alfonso Soto Martínez

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez
Mgdo. Alfredo Rafael López Jiménez

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Elías Álvarez Torres
Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

**Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Cuauhtémoc Carlock Sánchez
Mgdo. José Luis Legorreta Garibay

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Roberto Alejandro Navarro Suárez
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Alejandro Andraca Carrera
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado
Mgdo. Domingo Romero Morales

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Alfredo Barrera Flores
Mgdo. Jorge Farrera Villalobos
Mgdo. Horacio Ortiz González

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes
Mgdo. Iván Gabriel Romero Figueroa

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. José Luis Gómez Martínez
Mgdo. Octavio Ramos Ramos

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Primera Región**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgda. Cándida Hernández Ojeda
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz
Mgdo. Froylán Muñoz Alvarado
Mgdo. José Valle Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Víctorino Rojas Rivera
Mgdo. Hugo Sahuer Hernández
Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Fernando López Tovar
Mgdo. Mario Óscar Lugo Ramírez
Mgdo. José Carlos Rodríguez Navarro

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgda. Martha Cruz González
Mgdo. Noé Herrera Perea
Mgdo. Enrique Rodríguez Olmedo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo
Mgdo. Carlos Hinostroza Rojas
Mgdo. Ulises Torres Baltazar

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. J. Jesús Contreras Coria
Mgdo. Juan García Orozco
Mgdo. Juan Solórzano Zavala

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgda. Lucina Altamirano Jiménez
Mgdo. Eucebio Ávila López
Mgdo. Alfredo López Cruz

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José de Jesús Bañales Sánchez
Mgdo. Mario Galindo Arizmendi
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Jesús Enrique Flores González
Mgdo. Rogelio Alberto Montoya Rodríguez
Mgdo. Jorge Pérez Cerón

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgda. Ramona Manuela Campos Saucedo
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez
Mgda. Hortencia María Emilia Molina de la Puente

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Enrique Claudio González Meyenberg
Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez
Mgda. Sonia Rojas Castro

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgdo. Gustavo Almendárez García
Mgdo. Pablo Enríquez Rosas

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgdo. Leonardo González Martínez
Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgda. Marta Elena Barrios Solís
Mgdo. Juan Moreno Miramontes

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Los Mochis, Sin.
Mgdo. David Macario González Quiroz
Mgdo. José Manuel Quintero Montes

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Lino Camacho Fuentes
Mgdo. David Gustavo León Hernández
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Jaime Allier Campuzano
Mgdo. Darío Carlos Contreras Favila

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Marco Antonio Guzmán González
Mgda. Adriana Alejandra Ramos León
Mgdo. Ricardo Romero Vázquez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito**

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Roberto Meixueiro Hernández
Mgda. Luz Idalia Osorio Rojas

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.
Mgdo. Jorge Enrique Eden Wynter García
Mgdo. Pablo Jesús Hernández Moreno

**Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.
Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo
Mgdo. Gabriel Alfonso Ayala Quiñones
Mgdo. Rafael Martín Ocampo Pizano

**Tribunal Colegiado
en Materias de Trabajo y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.
Mgda. Raquel Flores García
Mgda. Julia Ramírez Alvarado

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región**

Mérida, Yuc.
Mgda. Mirza Estela Be Herrera
Mgdo. Gonzalo Eolo Durán Molina
Mgda. Mayra González Solís

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Quinto Circuito**

Tijuana, B.C.
Mgda. Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado
Mgdo. Jorge Salazar Cadena

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Quinto Circuito**

Tijuana, B.C.
Mgda. María Elizabeth Acevedo Gaxiola
Mgdo. Casimiro Barrón Torres
Mgdo. Mario Alejandro Moreno Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

Mgdo. Raúl Martínez Martínez

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgda. Graciela Margarita Landa Durán

Mgda. Blanca Evelia Parra Meza

**Tercer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Alfredo Manuel Bautista Encina

Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Isaías Corona Coronado

Mgdo. David Guerrero Espriú

**Quinto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Faustino Cervantes León

Mgdo. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado

Mgdo. Adán Gilberto Villarreal Castro

**Sexto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. José Encarnación Aguilar Moya

Mgdo. Alejandro Gracia Gómez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Alberto Augusto de la Rosa Baraibar

Mgdo. Roberto Hoyos Aponte

Mgdo. Jorge Luis Mejía Perea

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Moisés Duarte Briz

Mgdo. Ricardo Garduño Pasten

Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Alberto Emilio Carmona

Mgdo. Ariel Alberto Rojas Caballero

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Arturo González Padrón

Mgdo. Arturo Hernández Torres

Mgdo. José Gerardo Mendoza Gutiérrez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán
Mgdo. Roberto Suárez Muñoz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Juan Manuel Arredondo Elías
Mgdo. Francisco Martínez Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Benito Alva Zenteno
Mgdo. José Guillermo Zárate Granados

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco González Chávez
Mgdo. Erubiel Ernesto Gutiérrez Castillo
Mgdo. Guillermo Vázquez Martínez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Ángel Michel Sánchez
Mgdo. Celestino Miranda Vázquez
Mgdo. Serafín Salazar Jiménez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. José Raymundo Cornejo Olvera

Mgdo. José Martín Hernández Simental

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno

Mgdo. Rafael Rivera Durón

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgda. María del Carmen Cordero Martínez

Mgdo. Manuel Armando Juárez Morales

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Cuauhtémoc Cuéllar de Luna

Mgdo. Ignacio Cuenca Zamora

Mgdo. José de Jesús González Ruiz

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Abraham Calderón Díaz

Mgdo. Gabriel Ascención Galván Carrizales

Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.

Mgdo. Héctor Guzmán Castillo

Mgdo. Julio Ramos Salas

Mgda. María Teresa Zambrano Calero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Ciudad Juárez, Chih.

Mgdo. José Elías Gallegos Benítez

Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.

Mgdo. Guillermo del Castillo Vélez

Mgda. Ana Luisa Mendoza Vázquez

Mgdo. David Rodríguez Matha

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alfredo Cid García
Mgdo. Juan José Franco Luna
Mgda. María Guadalupe Saucedo Zavala

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Juan Pablo Bonifaz Escobar
Mgdo. Nicolás Nazar Sevilla
Mgda. Yolanda Velázquez Rebollo

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alejandro Alfaro Rivera
Mgdo. Ricardo Domínguez Carrillo
Mgdo. Justino Gallegos Escobar

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Edgar Genaro Cedillo Velázquez
Mgdo. Everardo Orbe de la O
Mgdo. Juan Guillermo Silva Rodríguez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Ranulfo Castillo Mendoza
Mgdo. Enrique Magaña Díaz
Mgdo. Ricardo Ramírez Alvarado

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Daniel Ricardo Flores López
Mgdo. Jesús Garza Villarreal
Mgdo. Jorge Holder Gómez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Guillermo Cuautle Vargas
Mgdo. Javier Loyola Zosa
Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Miguel Ángel Mancilla Núñez
Mgda. Estela Platero Salado

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez
Mgdo. Víctor Pedro Navarro Zárate

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Mauricio Fernández de la Mora
Mgdo. Artemio Hernández González

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Osbaldo López García

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Jorge Mason Cal y Mayor
Mgdo. Fidel Quiñones Rodríguez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgda. Irma Caudillo Peña
Mgdo. Daniel Sánchez Montalvo

**Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Alejandro Jiménez López
Mgdo. Miguel Moreno Camacho

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Gerardo Octavio García Ramos
Mgdo. Luis Arturo Palacio Zurita

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito**

Acapulco, Gro.
Mgdo. Juan Pedro Contreras Navarro
Mgda. Xóchitl Guido Guzmán
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito**

Acapulco, Gro.
Mgdo. Jorge Eduardo Espinosa Luna
Mgdo. Lucio Leyva Nava
Mgdo. Othón Manuel Ríos Flores

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Carlos Manuel Bautista Soto
Mgdo. Javier Leonel Santiago Martínez
Mgdo. Alejandro Vega Nieto

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Raúl Angulo Garfias
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar
Mgdo. Jerónimo José Martínez Martínez
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

**Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región**

Acapulco, Gro.
Mgdo. José Guadalupe Hernández Torres
Mgdo. Juan Pablo Rivera Juárez
Mgdo. Adolfo Eduardo Serrano Ruiz

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Luis Almazán Barrera
Mgdo. Luis Fernando Angulo Jacobo
Mgdo. Eustacio Esteban Salinas Wolberg

**Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Mario Alberto Adame Nava
Mgda. Marisol Castañeda Pérez
Mgdo. Germán Tena Campero

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgda. Leticia Morales García
Mgda. Guadalupe Ramírez Chávez
Mgdo. Ramiro Rodríguez Pérez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Carlos Hernández García
Mgdo. Gerardo Martínez Carrillo
Mgdo. José Luis Mendoza Pérez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Eligio Nicolás Lerma Moreno
Mgdo. J. Guadalupe Tafoya Hernández
Mgdo. Enrique Villanueva Chávez

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.

Mgdo. Emiliano López Pedraza

Mgdo. Eduardo Antonio Loredo Moreleón

Mgdo. Pedro Guillermo Siller González Pico

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.

Mgdo. Carlos Arturo González Zárate

Mgdo. Francisco Olmos Avilés

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.

Mgdo. Ramón Medina de la Torre

Mgdo. Enrique Zayas Roldán

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.

Mgdo. Carlos Alberto Martínez Hernández

Mgdo. Fernando Rochín García

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.

Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo

Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Carlos Carmona Gracia
Mgdo. José Dekar De Jesús Arreola
Mgdo. Héctor Martín Ruiz Palma

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Oscar Mauricio Maycott Morales
Mgdo. Juan Carlos Ríos López

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Miguel Ángel Cruz Hernández
Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde
Mgdo. Gerardo Torres García

**Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito**

La Paz, B.C.S.
Mgdo. José Luis Delgado Gaytán
Mgdo. Jorge Dionisio Guzmán González

**Quinto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

La Paz, B.C.S.
Mgdo. Elías Hermenegildo Banda Aguilar
Mgdo. José de Jesús López Arias
Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. Roo.
Mgdo. Gerardo Dávila Gaona
Mgdo. Alfonso Gabriel García Lanz
Mgda. Laura Granados Guerrero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. Roo.
Mgda. María Adriana Barrera Barranco
Mgda. Patricia Elia Cerros Domínguez
Mgdo. José Luis Zayas Roldán

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. Roo.
Mgda. Selina Haidé Avante Juárez
Mgdo. Leonel Jesús Hidalgo
Mgdo. Jorge Mercado Mejía

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Nicolás Castillo Martínez
Mgdo. Jesús Eduardo Hernández Fonseca
Mgdo. Eduardo Iván Ortiz Gorbea

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Jesús Díaz Guerrero
Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez
Mgdo. José Manuel Vélez Barajas

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Félix Rogelio García Hernández
Mgdo. Fernando Hernández Piña
Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora
Mgdo. Aníbal Lafragua Contreras
Mgdo. José Guadalupe Sánchez González

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Pedro Gámiz Suárez
Mgdo. Aureliano Varona Aguirre
Mgdo. Miguel Vélez Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Miguel Ángel Alvarado Servín
Mgdo. Carlos Manuel Aponte Sosa
Mgdo. Alejandro López Bravo

**Segundo Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Rodolfo Castro León
Mgda. Patricia Mújica López
Mgdo. Guillermo Tafoya Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgda. Yolanda Islas Hernández
Mgdo. Silverio Rodríguez Carrillo
Mgdo. Gustavo Roque Leyva

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Roberto Lara Hernández
Mgdo. David Pérez Chávez
Mgdo. Germán Ramírez Luquín

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Primer Circuito**

Campeche, Camp.
Mgdo. Miguel Ángel González Escalante
Mgdo. Mario Toraya
Mgdo. Teddy Abraham Torres López

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Segundo Circuito**

Colima, Col.
Mgdo. José David Cisneros Alcaraz
Mgdo. Martín Ángel Rubio Padilla
Mgdo. Joel Fernando Tinajero Jiménez

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EL SUPUESTO QUE IMPLEMENTAN DE ORDENAR EL ENVÍO DE UN ASUNTO PARA SU EXCLUSIVA RESOLUCIÓN POR PARTE DE UNA SALA AUXILIAR CON DOMICILIO DIVERSO AL DE LA SALA REGIONAL AUXILIADA, NO TRANSGREDE EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE SUS DESTINATARIOS (PENSIONADOS) PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EL SUPUESTO QUE IMPLEMENTAN DE ORDENAR EL ENVÍO DE UN ASUNTO PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN POR PARTE DE UNA SALA AUXILIAR CON DOMICILIO DIVERSO AL DE LA SALA REGIONAL AUXILIADA, VULNERA EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE SUS DESTINATARIOS (PENSIONADOS) PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, E IMPLICA UNA DISCRIMINACIÓN POR RESULTADO O INDIRECTA EN SU PERJUICIO.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA QUE DERIVAN DEL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL.



ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU EMISIÓN NO CONFIGURA UNA DISCRIMINACIÓN POR OBJETO O DIRECTA BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 6/2019. ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER, EL SEGUNDO Y EL TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS GUILLERMO TAFOYA HERNÁNDEZ, CARLOS MANUEL APONTE SOSA, YOLANDA ISLAS HERNÁNDEZ Y DAVID PÉREZ CHÁVEZ. PONENTE: CARLOS MANUEL APONTE SOSA. SECRETARIO: ÓSCAR EDUARDO HERNÁNDEZ ALTAMIRA.

CONSIDERANDO:

III. Presupuestos procesales

12. Competencia. Este Pleno del Trigésimo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo;² 41 Bis³ y 41 Ter, fracción I,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

² "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente."

³ "Artículo 41 Bis. Los Plenos de Circuito son los órganos facultados para desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se compondrán por los Magistrados adscritos a los Tribunales Colegiados del Circuito respectivo o, en su caso, por sus presidentes, en los términos que establezcan los acuerdos generales que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal, en los que además se establecerá el número, y en su caso especialización de los Plenos de Circuito, atendiendo a las circunstancias particulares de cada circuito judicial."

⁴ "Artículo 41 Ter. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos de Circuito para:



Federación; así como el Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, toda vez que se trata de una contradicción sustentada entre criterios de los Tribunales Colegiados de este Circuito.

13. Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en tanto que fue formulada por el presidente del Tercer Tribunal Colegiado de este Trigésimo Circuito.

IV. Criterios denunciados

14. Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción de tesis, son:

a) En la resolución emitida por el **Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** en sesión celebrada el catorce de marzo de dos mil diecinueve en el **amparo en revisión administrativo 559/2018**, los Magistrados, por unanimidad de votos, consideraron en esencia:⁵

- Que el Juez Cuarto de Distrito en el Estado, estimó infundados los conceptos de violación, porque los actos reclamados, consistentes en los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, del Pleno General de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente, fueron emitidos con el propósito de alcanzar una justicia integral, pronta y expedita, para hacer efectivo el cumplimiento del imperativo consagrado en el artículo 17 constitucional.

- Que el juzgador también consideró que los acuerdos reclamados tienden precisamente al cumplimiento eficaz de los principios que los quejosos seña-

"I. Resolver las contradicciones de tesis de jurisprudencia sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."

⁵ Fojas 180 a 198 del toca de la presente contradicción.



laron como transgredidos, al establecer mecanismos para la adecuada distribución de los asuntos entre las Salas Auxiliares, para evitar cargas excesivas en algunas Salas Regionales, pertenecientes al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el consecuente retraso de la emisión de las resoluciones.

- El Tribunal Colegiado determinó que era correcta la decisión del Juez Federal, porque los acuerdos reclamados fueron emitidos ante la existencia de un problema de carga de trabajo excesiva en algunas de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para una mejor distribución de las mismas, por lo que lejos de violentar derecho fundamental alguno, tienden a darles eficacia mediante la distribución de asuntos entre las Salas Auxiliares del citado tribunal federal, para que auxilien en la emisión más pronta de resoluciones.

- Que el Pleno General del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, atendiendo a informes estadísticos de las Salas Regionales que componen ese órgano jurisdiccional, detectó que existían Salas que requerían apoyo urgente en razón de que el ingreso de asuntos y el remanente de aquellos pendientes de resolución sobrepasaban su capacidad de resolución, debido especialmente al incremento de juicios a su cargo en materia de pensiones civiles, y ante la existencia de cinco Salas Regionales que ofrecían mejores condiciones de inventarios y facilidades logísticas para transformarse en Salas Auxiliares para resolver asuntos en esa materia.

- Que, por ende, los acuerdos impugnados no contravienen los principios de acceso a la justicia, seguridad jurídica y celeridad, eficacia y eficiencia, que derivan de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, sino que tienden a garantizar su eficaz cumplimiento.

- Que, además, el resolutor expresó como razones adicionales para desestimar los argumentos de los quejosos, que éstos cuentan con el juicio en línea como alternativa para consultar, gestionar, administrar y recibir las notificaciones en los juicios de nulidad que promuevan; asimismo, tienen la posibilidad de presentar promociones ante la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien remitirá las mismas a la Sala Auxiliar respectiva, sin costo alguno; en tal virtud, las cargas económicas aducidas por los quejosos no necesariamente tienen el impacto que pretenden.



- Que los quejosos sostienen que se vulnera su derecho al acceso a la justicia pronta y expedita, en concreto por las circunstancias consistentes en un aumento de cargas procesales, traslados a las instalaciones de la Sala Auxiliar, imposibilidad de consultar materialmente expedientes, recoger traslados, recibir copias de informes o actuaciones, generación de gastos de transporte, tiempo, alimentos y en algunos casos hospedaje, imposibilidad de acudir en horarios de consulta, inexistencia de medios electrónicos y la desigualdad que estas situaciones causan frente a su contraparte.

- Que el derecho de acceso a la impartición de justicia, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.",⁶ consagra los principios siguientes:

- De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades de resolver las controversias dentro de los términos y plazos legales;

- De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, que le garantice la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

- 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,

- De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno.

⁶ Visible con el número de tesis 431 publicado en la página 1477 del Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Séptima Sección - Acceso a la justicia, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2011, Novena Época, con número de registro digital: 1011723 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, con número de registro digital: 171257.



- Que, por tanto, si el principio de justicia gratuita, de conformidad con la jurisprudencia citada, estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no causen emolumento a las partes en conflicto por la prestación de ese servicio público y no al hecho de que los justiciables no tengan que erogar gastos para ocurrir a los tribunales o para otros fines; si en el caso, los quejosos aducen la violación al principio de gratuidad, de las posibles erogaciones que tengan que realizar para trasladarse al lugar de residencia de la Sala Auxiliar que conocerá de sus asuntos, ese hecho no configura la transgresión pretendida.

- Que, aunado a lo anterior, y como lo consideró el juzgador, existen mecanismos tecnológicos, tales como el juicio en línea, como un método alternativo para el desahogo de diligencias judiciales, lo que es resultado de la necesidad de una justicia pronta y expedita, y si bien es cierto que los quejosos no se encuentran en posibilidad de continuar sus procedimientos en esta modalidad, también es verdad que pueden realizar actuaciones por conducto de la Sala que se encuentre situada más cerca de sus domicilios, lo que les permite reducir las cargas procesales que indican.

- Que no se soslayó que forman parte de un grupo vulnerable, como lo es el de los pensionados, y sus conceptos de violación no se analizaron supliendo la queja deficiente, porque contrario a ello, ese estado de vulnerabilidad fue el punto de partida del estudio de los motivos de disenso, pero el Juez de Distrito no advirtió motivo para suplirla.

- Que también son acertadas las consideraciones del Juez Federal al analizar los argumentos relativos a la violación a los principios de reserva de ley y de las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, al estimar que no se transgrede el artículo 89 constitucional, porque el Pleno General del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra facultado para reformar al reglamento interior del citado tribunal, y de igual manera la Junta de Gobierno y Administración del mismo tribunal está facultada para proponer un proyecto del citado reglamento.

- Que los acuerdos impugnados no contravienen el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que en lo conducente



dice que las Salas Regionales conocerán de los asuntos por razón de territorio, atendiendo al domicilio fiscal del promovente, dado que el artículo 16 del mismo ordenamiento faculta al Pleno General del tribunal para expedir el reglamento interior del mismo y es precisamente a través de la emisión de tales acuerdos que ejerce estas facultades, por ende, los actos reclamados satisfacen los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica prevenidos por los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aunado a que, el ordenamiento también le faculta a realizar las reformas que proponga la Junta de Gobierno y Administración, tomando en cuenta los estudios expedidos para determinar las sedes y número de las Salas Auxiliares.

- Que en ese tenor, atendiendo al criterio del Pleno del Máximo Tribunal del País en la jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.",⁷ no se infringen los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

- Que los actos reclamados no contravienen el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, dado que las autoridades responsables actuaron dentro de sus facultades para emitirlos, sin que se advierta que vayan más allá o en contra de la ley que desarrollan, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23, fracciones I y V, de la ley orgánica en cita, son facultades de la Junta de Gobierno, entre otras, proponer para aprobación del Pleno General, el proyecto de reglamento interior del tribunal y llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales, así como las sedes y número de las Salas Auxiliares.

- Que, por su parte, el artículo 16 de la citada ley previene en sus fracciones III y X, que son facultades del Pleno General, entre otras: (III), aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal y las reformas que le proponga la Junta de Gobierno y Administración, y (X) **determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares.**

⁷ Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1515, con número de registro digital:172521.



- Que, en consecuencia, eran infundados los agravios formulados, sin que se advirtiera deficiencia de la queja que ameritara ser suplida en favor de los quejosos-recurrentes.

b) Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** en las resoluciones emitidas en sesiones celebradas el dieciséis de mayo y doce de septiembre de dos mil diecinueve, al conocer de los **amparos en revisión administrativos 587/2018 y 120/2019**, respectivamente, los Magistrados, por unanimidad de votos, consideraron sustancialmente lo siguiente:⁸

- Que contrario a lo aducido por los recurrentes, los acuerdos reclamados no vulneran los principios de reserva de ley y las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal contenidos en el artículo 89, fracción I, constitucional.

- Que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 41/2006, estableció que la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la posibilidad de que el Poder Ejecutivo provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, lo que implica que dicho poder está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes; facultad reglamentaria que se encuentra sujeta al principio de legalidad, del cual se derivan dos subprincipios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

- Que en cuanto al principio de reserva de ley, el Pleno del Alto Tribunal estimó que evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva al órgano legislativo; esto es, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular; y en lo que atañe al principio de subordinación jerárquica, consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en las que encuentre su justificación y medida.

⁸ Fojas 60 a 117 del toca de la contradicción.



- Que tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 79/2009, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES".⁹

- Que como lo estimó el Juez de Distrito, los acuerdos impugnados no contravienen el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹⁰ dado que el artículo 16, fracción III, del mismo ordenamiento¹¹ faculta al Pleno General del tribunal para expedir el reglamento interior del mismo y es precisamente a través de la expedición de tales acuerdos que hace uso de estas facultades, por ende, los actos reclamados satisfacen los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica prevenidos por los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aunado a lo anterior, esta disposición también le faculta a hacer las reformas que proponga la Junta de Gobierno y Administración, tomando en cuenta los estudios expedidos para determinar las sedes y número de las Salas Auxiliares.

- Que si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 30/2007¹² ha señalado que a través de un reglamento se desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella ni contradecirla, también es verdad que en el caso no se ha contradicho la ley que establece la facultad desarrollada a través de los acuerdos combatidos.

⁹ Visible con el número de tesis 55 en la página 468, Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte-SCJN Primera Sección-Relaciones entre Poderes y órganos federales, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2011, Novena Época, con número de registro digital: 1001296 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067, con número de registro digital: 166655.

¹⁰ "**Artículo 34.** Las Salas Regionales ordinarias conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:"

¹¹ "**Capítulo IV**

"De las atribuciones del Pleno General

"Artículo 16. Son facultades del Pleno General las siguientes:

"...

"III. Aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal y las reformas que le proponga la Junta de Gobierno y Administración."

¹² De rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.". Con datos de localización previamente indicados en esta resolución.



- Que en ese sentido, los acuerdos reclamados no contravienen el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dado que las autoridades responsables actuaron dentro de sus facultades para emitirlos, sin que se advierta que vayan más allá o en contra de la ley que desarrollan, pues no se contraponen de manera alguna a que la competencia de las Salas Auxiliares se determine de manera diversa, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23, fracciones I y V, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹³ son facultades de la Junta de Gobierno, entre otras, proponer para aprobación del Pleno General, el proyecto de reglamento interior del tribunal y llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales; así como las sedes y número de las Salas Auxiliares.

- Que, por su parte, el artículo 16 de la citada ley previene en sus fracciones III y X,¹⁴ que son facultades del Pleno General, entre otras: (III) aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal y las reformas que le proponga la Junta de Gobierno y Administración, y (X) determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares.

- Que, en consecuencia, como consideró el juzgador, los acuerdos impugnados no vulneran los principios de reserva de ley y jerarquía, pues por un lado, actuaron dentro del ámbito de competencia conferido por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, por otro lado, su contenido no es contrario ni va más allá de la ley que desarrollan.

¹³ "Artículo 23. Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:

"I. Proponer, para aprobación del Pleno General, el proyecto de reglamento interior del tribunal;

"...

"V. Llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares; la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables."

¹⁴ "Artículo 16. Son facultades del Pleno General las siguientes:

"...

"III. Aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal y las reformas que le proponga la Junta de Gobierno y Administración;

"...

"X. Determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares."



- Que, en otro orden, contrariamente a lo afirmado por la parte recurrente, los acuerdos reclamados no son violatorios del derecho humano de acceso a la justicia, ya que fueron emitidos precisamente para alcanzar una justicia integral, pronta y expedita, con el objetivo de cumplir lo estipulado en el artículo 17 constitucional.

- Que son correctas las consideraciones del Juez Federal, respecto a los principios de acceso a la justicia, seguridad jurídica y debido proceso, que derivan de lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Federal, porque los acuerdos impugnados fueron emitidos ante la existencia de un problema de carga de trabajo excesiva en algunas de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para una mejor distribución de las mismas, por lo que, lejos de violentar los citados principios, tienden a darles eficacia.

- Que, por ende, como lo estimó el juzgador federal, los acuerdos reclamados no contravienen los principios de acceso a la justicia, seguridad jurídica y celeridad, eficacia y eficiencia, que derivan de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, sino que tienden a garantizar su eficaz cumplimiento.

- Que eran ineficaces los argumentos relativos a que se vulnera su derecho al acceso a la justicia pronta y expedita, pues se aduce un aumento de cargas procesales, traslados a la Sala Auxiliar, imposibilidad de consultar materialmente expedientes, recoger traslados, recibir copias de informes o actuaciones, generación de gastos de transporte, tiempo, alimentos y en algunos casos hospedaje, imposibilidad de acudir en horarios de consulta, inexistencia de medios electrónicos, y la desigualdad que estas situaciones causan frente a su contraparte.

- Que el derecho de acceso a la impartición de justicia, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 192/2007¹⁵ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consagra los principios siguientes:

¹⁵ De rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.". Con datos de identificación previamente indicados en el pie de página 6 de esta resolución.



- De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades de resolver las controversias dentro de los términos y plazos legales;

- De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, que le garantice la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

- 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,

- De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno.

- Que, por tanto, si el principio de justicia gratuita, de conformidad con la jurisprudencia citada, estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no causan a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público, y no al hecho de que los justiciables no tengan que erogar gastos para ocurrir a los tribunales, o para otros fines; si en el caso, los quejosos aducen la violación al principio de gratuidad, de las posibles erogaciones que tengan que realizar para trasladarse al lugar de residencia de la Sala Auxiliar que conocerá de sus asuntos, ese hecho no configura la transgresión al derecho de justicia gratuita.

- Que, además, como lo consideró el juzgador, los quejosos pueden presentar promociones a través de la Sala que se encuentre situada más cerca de sus domicilios, lo que les permite reducir las cargas económicas que indican.

- Que también eran ineficaces los argumentos relativos a que es una carga procesal adicional el que en el supuesto de inconformarse contra las sentencias definitivas dictadas en los juicios de origen, sería un Tribunal Colegiado de otro Circuito el que resolvería los juicios de amparo directo, o bien, en la hipótesis de inconformarse contra el cumplimiento irregular de la sentencia, previa tramitación del recurso de queja, sería a través de un amparo indirecto del que



correspondería conocer a un Juzgado de Distrito, lo cual dice, le provocaría cargas adicionales.

- Que en efecto, a pesar del envío de los expedientes a los órganos jurisdiccionales auxiliares, las partes podrán presentar sus promociones ante la Sala Regional con residencia en este Estado, quien remitirá las mismas a la Sala Auxiliar respectiva, sin costo alguno para los promoventes, lo que desde luego incluye las demandas de amparo directo y en cuanto a la presentación y trámite de las demandas de amparo indirecto, los quejosos no se verán afectados por el hecho de que la residencia de tales órganos jurisdiccionales se encuentre en otra ciudad, toda vez que tienen a su alcance la herramienta tecnológica del juicio de amparo en línea; de ahí que lejos de llevar cargas adicionales, cuentan con facilidades para promoverlos y seguirlos de manera más ágil mediante el empleo de las tecnologías de la información.

- Que de igual forma, como lo estableció el Juez Federal, con la emisión de los acuerdos impugnados no se modifican las formalidades del procedimiento ni se beneficia a la autoridad demandada.

- Que no sobra destacar la finalidad de la creación de las Salas Regionales Auxiliares del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual puede advertirse de la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 230/2013 por parte de la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, de la cual surgió la jurisprudencia 2a./J. 146/2013 (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDA CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS POR LAS SALAS AUXILIARES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD, EL PLAZO RELATIVO PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DE SU PRESENTACIÓN ANTE LA SALA REGIONAL DE ORIGEN (AUXILIADA) O ANTE LA SALA AUXILIAR."¹⁶

- Que de esa ejecutoria se obtiene, en esencia, que la creación de las Salas Auxiliares del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, obedeció a la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo

¹⁶ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 641, Décima Época, con número de registro digital: 2005145.



17 de la Constitución Federal, a efecto de lograr que el dictado de las resoluciones fuera más ágil, ante el incremento del número de expedientes tramitados por dicho tribunal que rebasó su capacidad para cumplir con ese imperativo constitucional y, con ello, contrarrestar el rezago en el dictado de sentencias.

- Que en ese tenor, como lo estimó el Juez de Distrito, no se puede concluir, objetivamente, que el envío de un expediente a una Sala Auxiliar cause, por sí mismo, un perjuicio injustificado o irracional al particular, ni que se generen en su contra gastos y cargas procesales adicionales, en virtud de que es precisamente en atención al contenido del artículo 17 constitucional que las Salas Regionales Auxiliares fueron creadas.

- Que no se advertía deficiencia de la queja que suplir, en el sentido de que no existe vulneración al derecho fundamental a la certeza jurídica de los quejosos, ya que en los acuerdos impugnados se precisó claramente el procedimiento a seguir para la remisión de los expedientes a las Salas Auxiliares.

- Finalmente, el órgano colegiado analizó el agravio tercero en el sentido de que se aplicaron retroactivamente los acuerdos impugnados, declarándolo infundado; estudio que no forma parte de la presente contradicción, por las razones que se precisarán más adelante.

c) Por último, en la resolución dictada en sesión celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve en el **amparo en revisión administrativo 245/2019**, los Magistrados del **Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito**, por unanimidad de votos, consideraron lo siguiente:¹⁷

- Que era incorrecta la determinación del Juez Federal, porque los acuerdos impugnados constituyen (I) una medida reglamentaria discriminatoria, ya que hacen una distinción con base en la edad y en la condición de pensionista de los promoventes del juicio contencioso administrativo; (II) además, generan un obstáculo para el acceso a la justicia de los quejosos que constituyen un grupo vulnerable, (III) violando con ello los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, pues la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Adminis-

¹⁷ Fojas 2 a 47 de la presente contradicción.



trativa permite reglamentar la competencia auxiliar de la Sala al Pleno General y a la Junta de Gobierno y Administración conforme a criterios de racionalidad y accesibilidad a la justicia.

- Que por cuestión de método, se analizarían los puntos siguientes: 1) Situación de vulnerabilidad de los adultos mayores; 2) El derecho de acceso a la justicia de los pensionados por jubilación; 3) Principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; y, 4) Con lo anterior, resolver el problema planteado y determinar: A) por qué los acuerdos impugnados fijan una distinción que no es constitucionalmente válida; B) al constituir un obstáculo para el acceso a la justicia de los quejosos que conforman un grupo vulnerable; y, C) violando con ello los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

- Que respecto al apartado 1) *la situación de vulnerabilidad de los adultos mayores*, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁸ al resolver el amparo directo en revisión 4398/2013, emitió la tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.), de título y subtítulo: "ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECE UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.", en la que determinó que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, pues su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono, lo cual también encuentra fundamento en las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, en su capítulo I, sección segunda, así como en la Ley para la Protección Especial de los Adultos Mayores del Estado de Aguascalientes.

- Que en cuanto al apartado 2) *el derecho de acceso a la justicia de los pensionados por jubilación*, la Primera Sala del Alto Tribunal ha establecido en los amparos en revisión 352/2012, 250/2012 y 633/2012, y amparos directos en revisión 2479/2012 y 204/2013, que el derecho al acceso a la justicia comprende el derecho de acción que permite al gobernado acudir a los tribunales

¹⁸ Tesis CCXXIV/2015 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, consultable en la página 573, con número de registro digital: 2009452.



para hacer valer las pretensiones que estime pertinentes, y con relación a la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.",¹⁹ se puede concluir que para que exista un verdadero acceso a la jurisdicción, es necesario que previamente se advierta que no existen impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o discriminatorios.

- Que debe resaltarse que el derecho de acceso a la justicia tiene una especial relevancia tratándose de los pensionados por jubilación, ya que la Segunda Sala del Máximo Tribunal, en el amparo directo en revisión 463/2014, consideró que las causas que originan el trato diferenciado que se ha otorgado constitucionalmente a los trabajadores, cuando éstos se han jubilado, se agudizan, porque es habitual que sus ingresos se reduzcan y, con ello, la posibilidad de contar con asesoría legal adecuada; por tanto, se colocan en una posición de vulnerabilidad. De ahí que las acciones ejercidas por este grupo en desventaja, no se deben obstaculizar por requisitos innecesarios o desproporcionados.

- Que lo relativo al apartado 3) *principios de reserva de ley y subordinación jerárquica*, del artículo 89, fracción I, constitucional, se obtiene la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, la cual se rige por dos principios fundamentales: el de reserva de ley, en virtud del cual queda prohibido abordar en el reglamento materias confiadas al Congreso de la Unión, y el de subordinación jerárquica, que exige que el reglamento esté precedido de una ley, cuyo contenido detalle para su óptima ejecución, pero sin que pueda exceder el alcance de sus mandatos o contrariar sus disposiciones.

- Que en tal virtud, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra facultado para emitir normas generales en ejercicio de la facultad

¹⁹ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, sustentada por la 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 XXV, abril de 2007, visible a página 124, con número de registro digital: 172759, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."



reglamentaria, a través de su Pleno General o de la Junta de Gobierno y Administración, conforme a los artículos 16, fracción III y 23, fracción II, de la ley orgánica del tribunal, pero para ello debe respetar los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

- Que bajo ese contexto, las normas generales impugnadas constituyen una medida reglamentaria discriminatoria, ya que hacen una distinción con base en la edad y la condición de pensionista de los promoventes del juicio contencioso administrativo, que se traduce en su exclusión arbitraria al acceso a la justicia en la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que es lugar de residencia y domicilio fiscal de los promoventes.

- Que así se determina, porque realizan una distinción basada en una categoría sospechosa, al diferenciar la tramitación y resolución de los juicios que deriven de pensiones civiles de otros, estableciendo la competencia auxiliar de la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, Auxiliar Metropolitana y en Materia de Pensiones Civiles para su conocimiento.

- Que la norma impugnada persigue una finalidad imperiosa, prevista en el artículo 17 constitucional, relativa al derecho de acceso a la justicia, por ende, para determinar si la distinción está directamente conectada con esa finalidad, deben precisarse dos cosas: I. quiénes están comprendidos y quiénes excluidos en la categoría; y, II. cuál es el contenido preciso del mandato constitucional referido.

- Que el derecho de acceso a la justicia constituye una prerrogativa que no puede verse afectada por normas que impongan requisitos que la obstaculizan, si ello es innecesario, excesivo o carente de razonabilidad o proporcionalidad; y la diferenciación efectuada en los acuerdos impugnados es claramente subinclusiva, al excluir injustificadamente para el trámite y resolución de los asuntos puestos a consideración de la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aquellos que deriven de pensiones civiles.

- Que esa distinción es discriminatoria porque la edad y la condición de pensionistas de quienes instan el juicio no constituye un aspecto relevante para hacer esa diferenciación con relación en el fin constitucionalmente imperioso.



- Que ello es así, porque de los acuerdos reclamados se obtiene que la razón por la que se dotó de competencia auxiliar, fue por la carga de trabajo, sin considerar el estado de vulnerabilidad de las personas que instan los juicios en materia de pensiones ni tampoco su edad, lo cual se traduce en un obstáculo para el acceso a la justicia de los adultos mayores pensionados, violando con ello los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

- Que de los artículos 16, fracción X, 21, 23, fracciones II y XXXVIII y 40 de Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se obtiene que es facultad del Pleno General del tribunal determinar qué Salas Regionales recibirán apoyo de las Salas Auxiliares, y que la Junta de Gobierno del mismo órgano jurisdiccional se encuentra en aptitud de determinar el establecimiento de Salas Especializadas, incluyendo su ámbito jurisdiccional, que podrá ser nacional o regional, lo que deberá hacer de conformidad con criterios de racionalidad y de accesibilidad a la justicia.

- Que, por tanto, las normas generales reclamadas resultan inconstitucionales, ya que establecen un obstáculo para el acceso a la justicia de los adultos mayores que gozan de una pensión, violando con ello los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, al no ajustarse a los criterios de racionalidad y accesibilidad a la justicia previstos en la ley orgánica respectiva.

- Que así es, porque al tramitarse y resolverse los juicios contenciosos administrativos derivados de pensiones civiles en una Sala Auxiliar, con domicilio fuera del lugar de residencia de los quejosos, se les crea un obstáculo para el acceso a la justicia, pues se les limita la consulta del expediente y se les obliga a litigar sus asuntos en donde se encuentre dicha Sala, imponiéndoles una carga adicional, la cual es desproporcionada, con relación a las personas que litigan otro tipo de asuntos en ese órgano jurisdiccional.

- Que no obsta a lo anterior lo indicado por el Juez de Distrito en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con el juicio en línea, porque los quejosos no promovieron su trámite por esta vía, sino que lo hicieron en la tradicional, misma que ya no puede variarse, lo que implica que los promoventes, para poder consultar el expediente, deben acudir al domicilio en que se encuentra la Sala Auxiliar.



- Que, además, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 52/2013 (10a.)²⁰ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de promoverse eventualmente un juicio de amparo directo, deberá realizarse en el lugar de residencia de la Sala Auxiliar, lo que implica que los promoventes se encontrarán constreñidos a litigar su asunto aun en el juicio de amparo directo en un lugar distinto al de su residencia, teniendo que soportar cargas adicionales.

- Que, en tal virtud, eran fundados los agravios expresados por los quejosos y recurrentes, ya que los acuerdos reclamados son violatorios de los derechos fundamentales de no discriminación, legalidad y acceso a la justicia consagrados en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, por lo que procedía concederles el amparo solicitado, para que fueran desincorporados de su esfera jurídica, y se continuara su trámite hasta su total resolución ante la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

V. Bases para la existencia de la contradicción de tesis

15. Para las contradicciones de tesis se requiere una discrepancia de criterios, 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.

16. El Pleno del Alto Tribunal consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de la Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien: **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)** que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adop-

²⁰ Jurisprudencia 2a./J. 52/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Libro XX, mayo de 2013, visible a página 599, con número de registro digital: 2003501, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LAS SALAS AUXILIARES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EMITIDAS EN AUXILIO DE LAS SALAS REGIONALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO CON JURISDICCIÓN EN EL TERRITORIO EN QUE RESIDE LA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA SENTENCIA DEFINITIVA IMPUGNADA."



ten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

17. La finalidad de dicha determinación es definir un criterio que dé seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada la figura de la contradicción de tesis desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. Para que exista una contradicción de tesis es necesario que se cumplan las condiciones siguientes:

a) 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.

b) 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.

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

19. Así lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, que se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de



tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa 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."

20. El Alto Tribunal del país también ha establecido que el hecho de que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, no es un obstáculo para definir si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

21. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 27/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2011, número de tesis 1704, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte-SCJN Décima Cuarta Sección-Jurisprudencia, página 1934, con número de registro digital: 1003583, de contenido siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los



datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

VI. Existencia de la contradicción de tesis

22. Como se advierte de la reseña de los criterios contendientes, **existe contradicción** entre el que adoptaron el Primero y Segundo Tribunales Colegiados, contra el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado, todos de este Circuito.

23. Inicialmente, existe coincidencia entre lo resuelto en el amparo en revisión **559/2018** del Primer Tribunal Colegiado y los diversos amparos en revisión **587/2018 y 120/2019** del Segundo Tribunal Colegiado, ya que ambos órganos jurisdiccionales consideraron que con la expedición y aplicación de los Acuerdos **SS/22/2017 y G/JGA/91/2017**, en la esfera jurídica de los quejosos y recurrentes: **i)** no existía transgresión a su derecho de acceso a la justicia; y, **ii)** tampoco se concretó una violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Y del análisis de las resoluciones en referencia, se advierte una similitud sustancial en las razones jurídicas que apoyaron las decisiones.

24. Ahora bien, esos criterios se encuentran en discrepancia con lo considerado por el Tercer Tribunal Colegiado de este Circuito en el amparo en revisión **245/2019**, porque en esta resolución, el órgano constitucional estimó que los acuerdos reclamados en el juicio de garantías: **(I)** eran discriminatorios, porque hacen una distinción con base en la edad y la condición de pensionados de los promoventes del juicio contencioso administrativo; **(II)** impedían el acceso efectivo a la justicia de sus destinatarios (pensionados); y, **(III)** en consecuencia, transgredían los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, por no adoptar criterios de racionalidad y accesibilidad a la justicia en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

25. Resolución de la cual, según se indicó en el punto **3** de esta resolución, surgió la tesis aislada **XXX.3o.11 A (10a.)**, de título y subtítulo: "SALAS AUXILIARES EN MATERIA DE PENSIONES CIVILES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUS-



TICIA ADMINISTRATIVA. LOS ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017 QUE LES OTORGAN ESA COMPETENCIA, AL LIMITAR LA CONSULTA DEL EXPEDIENTE A LOS PENSIONISTAS, DEBIDO A QUE DEBEN TRASLADARSE FORZOSAMENTE AL DOMICILIO DONDE AQUÉLLAS SE ENCUENTRAN PARA PODER HACERLO, CONSTITUYEN UNA MEDIDA DISCRIMINATORIA DE DICHO GRUPO VULNERABLE."

26. Por otra parte, debe precisarse que el estudio del agravio tercero realizado por el Segundo Tribunal Colegiado de este Circuito, al resolver el amparo en revisión **120/2019**, que se declaró infundado, relativo a la aplicación retroactiva de los acuerdos reclamados, **no forma parte de la contradicción de criterios**, porque ese motivo de inconformidad no fue expresado en el amparo en revisión **559/2018** del Primer Tribunal Colegiado, y en el amparo en revisión **245/2019** del Tercer Tribunal Colegiado, se omitió su análisis, por no generarle un mayor beneficio a los recurrentes.

27. A partir de las anteriores precisiones y el análisis de las ejecutorias objeto de la denuncia, se determina que: (i) no existe contradicción entre el criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, con el de los demás órganos de referencia, respecto al estudio que efectuó del agravio tercero, relativo a la no retroactividad de los acuerdos impugnados; toda vez que no emitieron pronunciamiento sobre dicho tópico; y, (ii) sí se actualiza la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, con el Tercero, todos de este Circuito, pues:

a) Resolvieron una cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo (**primer requisito**).

- Los órganos jurisdiccionales analizaron un asunto de amparo indirecto en vía de revisión, cuyos actos reclamados consistieron en la expedición y aplicación de los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, emitidos por el Pleno General de la Sala Superior y por la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente, que establecen la competencia auxiliar de Salas Auxiliares en apoyo a diversas Salas Regionales del país, entre ellas, la del Centro I con sede en esta entidad federativa, para lo cual estudiaron si esas normas de carácter general, vulneraban el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, así



como los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que derivan del numeral 89, fracción I, de la Norma Fundamental.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentre algún punto de toque (**segundo requisito**).

• El Primer y el Segundo Tribunales Colegiados de este Circuito, determinaron que los acuerdos reclamados en el juicio de amparo, no violaban los derechos de acceso a la justicia, ni los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; en tanto que el Tercer Tribunal Colegiado concluyó que los acuerdos impugnados eran discriminatorios y sí transgredían el derecho de acceso a la justicia y los referidos principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

c) Lo anterior da 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 sea legalmente posible (**tercer requisito**).

• En efecto, de lo expuesto surgen las interrogantes siguientes: **I. ¿Los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, emitidos por el Pleno General de la Sala Superior y por la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente, realizan una distinción basada en alguna categoría sospechosa prohibida por el artículo 1o. constitucional?; II. los referidos acuerdos, ¿transgreden el derecho fundamental de acceso a la justicia de sus destinatarios (pensionados)?; y, III. ¿los acuerdos impugnados vulneran los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica?**

28. En virtud de lo anterior, como se dijo, en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada, entre el Primer y el Segundo, en contra del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, pues como se ha mencionado, efectuaron pronunciamientos con relación en el mismo tema jurídico y adoptaron criterios que resultan opuestos entre sí.

VII. Estudio de la contradicción de tesis

• **Estudio de la naturaleza y finalidad de las Salas Auxiliares que se crearon en virtud de los acuerdos reclamados.**



29. Inicialmente, conviene dejar establecido que para la respuesta a las interrogantes formuladas en el apartado 27 de la presente resolución, por cuestión de método, se seguirá la distinción entre la vulneración del principio de igualdad y no discriminación por objeto y por resultado, según lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. VII/2016 (10a.), publicada en la página 255, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2012597, de título y subtítulo, así como texto siguientes:

"DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa."

30. De ahí que, en principio, se estudiará si los acuerdos administrativos motivo de esta contradicción, implican una vulneración al principio de igualdad por discriminación directa en razón de su objeto y, después de ser necesario, se analizará si constituyen una infracción indirecta o por resultado, o no.

31. Sentado lo anterior, es pertinente analizar la **naturaleza y finalidad de las Salas Auxiliares** que fueron instauradas en atención a los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, dotándoseles de competencia para conocer de asuntos re-



lativos a pensiones civiles del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

32. Dichas normas generales establecen lo siguiente:

"Acuerdo SS/22/2017

"Acuerdo por el que se reforman los artículos 22, fracción III, y 23 Bis, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se determinan las Salas Regionales que serán apoyadas por las Salas Auxiliares de este tribunal, así como la creación de una segunda Sala Regional en cada uno de los Estados de Sinaloa y Guanajuato.

"El Pleno General de la Sala Superior, en su integración de trece Magistrados, con fundamento en los artículos 6, fracción I, 9, 16, fracciones III y X, 28, fracciones II, III y IV, 29, 30 y 40, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y 8, fracciones III y V, del reglamento interior de este órgano jurisdiccional, y

"Considerando

"1. Que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"2. Que conforme al artículo 40, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las Salas Auxiliares tendrán su sede en el lugar que determine el reglamento interior del tribunal, las cuales ejercerán jurisdicción material mixta y territorial en toda la República; quienes auxiliarán a las Salas Regionales, tanto en el dictado de las sentencias definitivas, como en la instrucción de los juicios, según lo defina la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a los estudios que prevé el artículo 23, fracción V, de la misma ley.

"3. Que en términos de lo dispuesto por el artículo 23, fracciones I y V de la ley orgánica, corresponde a la Junta de Gobierno y Administración llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares, y derivado de lo



anterior proponer, para aprobación de este Pleno General, las reformas conducentes al reglamento interior del tribunal.

"4. Que en términos de lo dispuesto por el artículo 16, fracciones III y X, de la ley orgánica, es facultad del Pleno General aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal y las reformas que le proponga la Junta de Gobierno y Administración, en que se incluyan las sedes y número de las Salas Regionales; así como determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares.

"5. Que del análisis a los informes y reportes estadísticos de las Salas Regionales que componen el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la Junta de Gobierno y Administración comprobó que existen cuatro Salas Regionales que requieren de apoyo urgente, en razón de que se han visto sobrepasadas en su capacidad de resolución debido al incremento de los juicios a su cargo en materia de pensiones civiles.

"6. Que el inventario conjunto de la Sala Regional del Noroeste III, con sede en Culiacán, Estado de Sinaloa; la Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en la Ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango; la Sala Regional del Centro I, con sede en Aguascalientes, Estado de Aguascalientes; y la Sala Regional del Centro II, con sede en Querétaro, Estado de Querétaro, suman un inventario de 17,956 expedientes, los cuales representan el 25.91% de los 69,282 expedientes que conforman el inventario total de este tribunal al mes de septiembre del presente año.

"7. Que con base en los informes y reportes estadísticos obtenidos al mes de octubre de 2017, la Junta de Gobierno y Administración advirtió que los asuntos en trámite que se refieren a pensiones civiles, concretamente a las otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ascienden en todo el país a la cantidad de 16,337 juicios contencioso administrativos, de los cuales en las Salas Regionales del Noroeste III, Norte-Centro III, Centro I y Centro II, se encuentran radicados un total de 9,029 juicios en esta materia, es decir el 55.26% del total que están en trámite en el país.

"8. Que también en el análisis a los informes y reportes estadísticos de las Salas Regionales que componen el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,



la Junta de Gobierno y Administración comprobó que existen cinco Salas Regionales que ofrecen las mejores condiciones de inventarios bajos, facilidades logísticas, en razón de su ubicación geográfica e inventario, para cambiar en su naturaleza o circunscripción territorial original, lo que hace procedente aprovechar los recursos humanos y materiales con los que cuentan actualmente para transformarlas en Salas Auxiliares de naturaleza mixta que apoyen en la instrucción y resolución de los asuntos en materia de pensiones civiles a las Salas Regionales que por el número de demandas que reciben y el inventario con que cuentan, requieren de apoyo urgente.

"9. Que, por otra parte, la Sala Regional del Centro III, con sede en Celaya, Estado de Guanajuato, en los últimos años se ha destacado por tener inventarios muy elevados, incluso al mes de octubre del año en curso contaba con 2,282 expedientes en trámite, lo que la ubica en el 4o. lugar a nivel nacional con más juicios, además es una Sala Regional que, a diferencias (sic) de las diversas Salas mencionadas en el presente acuerdo, no registra un número significativo de asuntos en la materia de pensiones civiles, puesto que este tema sólo representa el 8% de su inventario total, por tanto, la dificultad en la resolución de los asuntos radicados en esta sede son de mediana a alta complejidad, en consecuencia resulta imperativo que dicha Sala sea auxiliada por la Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán, por representar la mejor opción para ello, pues se trata de una Sala que en el reglamento interior del tribunal ya tiene la característica de ser auxiliar, sin que a la fecha esté apoyando a alguna Sala, aunado a que se ubica a una distancia de 147 kilómetros de Celaya y sólo tiene 720 asuntos en trámite.

"Cabe precisar que la selección de los expedientes a enviar por la Sala Regional del Centro III, con sede en Celaya, Estado de Guanajuato, a la Sala Auxiliar, se realizará de manera aleatoria y sin la distinción de alguna materia en particular.

"En ese mismo tenor, se han establecido acercamientos con el Gobierno del Estado de Guanajuato, que pronto se materializarán, en la creación de una Segunda Sala en esa entidad federativa, quedando por definirse la sede territorial y las fechas de consolidación del acuerdo de celebración intergubernamental entre este tribunal y el Ejecutivo del Estado mencionado.



"10. Que, por otra parte, la Sala Regional del Noroeste III, con sede en Culiacán, Estado de Sinaloa, ha registrado en los últimos años inventarios desmesurados, situación que no ha disminuido a pesar de las medidas remediales tomadas en su tiempo, como fue el dotar de un cuarto secretario de acuerdos a cada ponencia, a pesar de lo cual su inventario, al mes de octubre del año en curso, llegó a la cantidad de 7,278 asuntos en trámite.

"En esa virtud, además de quitarle la carga de 1,664 expedientes relativos a pensiones civiles para ser redistribuidos en las Salas Auxiliares en esta materia, resulta imperativo la creación de una Segunda Sala en esa sede, distribuyendo de manera aleatoria entre ambas el inventario restante de 5,614 expedientes, lo que las colocaría en una cantidad de 2,807 asuntos cada una, con la particularidad de que el 39.89% de esa carga jurisdiccional corresponde a juicio sumarios.

"11. Con el propósito de atender las problemáticas que se presentan y aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales con que cuenta el Tribunal, el Pleno General de la Sala Superior, con base en el estudio realizado por la Junta de Gobierno y Administración ha estimado procedente transformar la Sala Regional del Norte-Centro IV y Séptima Sala Auxiliar, con sede en la ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas; la Sala Regional Sur del Estado de México, con sede en Toluca, Estado de México; la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León; la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo y Sala Auxiliar Metropolitana, con sede en la Ciudad de México; en la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; la Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; y la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, Auxiliar Metropolitana y en Materia de Pensiones Civiles, respectivamente; además crear, la Segunda Sala Regional del Noroeste III, con sede en la ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa y una Segunda Sala Regional en el Estado de Guanajuato; así como determinar que la Sexta Sala Auxiliar, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán,



apoye a la Sala Regional del Centro III, con sede en la ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato, conforme al siguiente:

"Acuerdo por el que se reforman los artículos 22, fracción III, y 23 Bis, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se determinan las Salas Regionales que serán apoyadas por las Salas Auxiliares de este tribunal, así como la creación de una segunda Sala Regional en cada uno de los Estados de Sinaloa y Guanajuato

"Primero. Se crea la Segunda Sala Regional del Noroeste III para lo cual se modifica el artículo 22, fracción III del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para quedar como sigue:

"Artículo 22. En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:

" ...

"III. Región del Noroeste III: Dos Salas que se denominarán 'Primera Sala Regional del Noroeste III' y 'Segunda Sala Regional del Noroeste III', con sede en la ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;

" ...

"Segundo. Se derogan las fracciones V y VII y se adiciona la fracción XI, en el artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

"Artículo 23 Bis. El tribunal contará con las Salas Auxiliares siguientes, cuya denominación y sede serán:

" ...

"V. Se deroga.

" ...



"VII. Se deroga.

"...

"XI. Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles cuya denominación, sede, competencia para instruir y resolver los juicios en esta materia de conocimiento será la siguiente:

"a) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas, que también será la Sala Regional del Norte-Centro IV, sin perjuicio de la competencia que le corresponde para instruir y resolver juicios en su carácter de Sala Regional, conforme a los artículos 21, fracción XXIII, y 22, fracción XXIII, de este reglamento.

"b) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en el Municipio de San Pedro Garza García, en el Estado de Nuevo León, que también será la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, sin perjuicio de la competencia que le corresponde para instruir y resolver juicios en su carácter de Sala Especializada, conforme al artículo 23, fracción IV, inciso b), de este reglamento.

"c) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México, que también será la Sala Regional Sur del Estado de México, sin perjuicio de la competencia que le corresponde para instruir y resolver juicios en su carácter de Sala Regional, conforme a los artículos 21, fracción XXIX, y 22, fracción XXIX, de este reglamento.

"d) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en la Ciudad de México, sin perjuicio de la competencia que le corresponde como Sala Auxiliar Metropolitana en términos de la fracción IX de este mismo artículo 23 Bis, y que también será la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, sin perjuicio de la competencia que le corresponde para instruir y resolver juicios en su carácter de Sala Especializada, conforme al artículo 23, fracción V, de este reglamento.

"e) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que también



será la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, sin perjuicio de la competencia que le corresponde para instruir y resolver juicios en su carácter de Sala Especializada, conforme al artículo 23, fracción IV, inciso c), de este reglamento.

"Tercero. Las Salas Auxiliares establecidas en el artículo 23 Bis, fracción XI, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa prestarán apoyo a las Salas Regionales que a continuación se indican.

"I. La Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas, a:

"a) La Sala Regional del Noroeste III, con sede en Culiacán, Estado de Sinaloa.

"b) La Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en la ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango.

"II. La Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, a la Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en la ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango.

"III. La Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a la Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en la ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango.

"IV. La Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en Toluca, Estado de México, a:

"a) La Sala Regional del Centro I, con sede en la ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes.

"b) La Sala Regional del Centro II, con sede en la ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro.



"V. La Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, Auxiliar Metropolitana y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la Ciudad de México, a:

"a) La Sala Regional del Centro I, con sede en la ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes.

"b) La Sala Regional del Centro II, con sede en la ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro.

"**Cuarto.** La Sexta Sala Auxiliar a que alude artículo 23 Bis, fracción VI, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán, prestará apoyo a la Sala Regional del Centro III, con sede en la ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato.

"**Quinto.** Se crea una Segunda Sala Regional en el Estado de Guanajuato.

"TRANSITORIOS

"**Primero.** El presente acuerdo surtirá efectos a partir del 03 de enero de 2018.

"**Segundo.** La Junta de Gobierno y Administración, con base en el análisis de la información estadística de las Salas que integran este tribunal, y en el ámbito de su competencia, supervisará el cumplimiento del presente acuerdo.

"**Tercero.** La competencia territorial y sede de la Segunda Sala Regional en el Estado de Guanajuato, cuya creación se determina en el presente acuerdo, se establecerá una vez que se consolide la celebración del acuerdo intergubernamental entre este tribunal y el Ejecutivo de la citada entidad federativa.

"**Cuarto.** La Junta de Gobierno y Administración emitirá los acuerdos y reglas necesarios para el inicio de la operación de las Salas Auxiliares, de la Segunda Sala Regional del Noroeste III y de la nueva Sala Regional en el Estado de Guanajuato; así como de la distribución de los expedientes respectivos y de otros aspectos derivados de las disposiciones de este Acuerdo, procurando



dotar a las nuevas Salas Auxiliares de las mejores prácticas registradas en el tribunal en materia de pensiones civiles.

"Quinto. Se abroga el Acuerdo G/45/2015, aprobado por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior, en la sesión del 27 de mayo de 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2015.

"Sexto. Publíquese este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en la página web del tribunal.

"Así lo acordó el Pleno General de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con aprobación unánime de los Magistrados presentes en sesión privada de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.—Firman el Magistrado **Carlos Chaurand Arzate**, presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la licenciada **América Estefanía Martínez Sánchez**, secretaria general de Acuerdos, quien da fe.—Rúbricas."

"Acuerdo G/JGA/91/2017

"Inicio de funciones y las reglas de redistribución de expedientes para las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles de este tribunal.

"Acuerdo General G/JGA/91/2017 de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por el que se establece el inicio de funciones y las reglas de redistribución de expedientes para las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles de este tribunal.

"Considerando

"1. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, fracción II y 40, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Junta de Gobierno y Administración, cuenta con atribuciones para expedir los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del tribunal, así como para llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares; así como la competencia material y territorial de las Salas Especializadas;



"2. Que del análisis a los informes y reportes estadísticos de las Salas Regionales que componen el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Junta de Gobierno y Administración comprobó que existen cuatro Salas Regionales que requieren de apoyo urgente, en razón de que se han visto sobrepasadas en su capacidad de resolución debido al incremento de los juicios a su cargo en materia de pensiones civiles;

"3. Que el inventario conjunto de la Sala Regional del Noroeste III, con sede en Culiacán, Estado de Sinaloa, la Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en la ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango, la Sala Regional del Centro I, con sede en Aguascalientes, Estado de Aguascalientes; y la Sala Regional del Centro II, con sede en Querétaro, Estado de Querétaro, suman un total de 17,956 expedientes, los cuales representan el 25.91% de los 69,282 expedientes que conforman el inventario total de este tribunal al mes de octubre del presente año;

"4. Que con base en los informes y reportes estadísticos obtenidos al mes de octubre de 2017, la Junta de Gobierno y Administración advirtió que los asuntos en trámite que se refieren a pensiones civiles, concretamente a las otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ascienden en todo el país a la cantidad de 16,337 juicios contencioso administrativos, de los cuales en las Salas Regionales del Noroeste III, Norte-Centro III, Centro I, y Centro II, se encuentran radicados un total de 9,029 juicios en esta materia, es decir el 55.26% del total que están en trámite en el país;

"5. Que también en el análisis a los informes y reportes estadísticos de las Salas Regionales que componen el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Junta de Gobierno y Administración comprobó que existen cinco Salas Regionales que ofrecen las mejores condiciones de inventarios bajos, y facilidades logísticas, en razón de su ubicación geográfica, para cambiar en su naturaleza o circunscripción territorial original, lo que hace procedente aprovechar los recursos humanos y materiales con los que cuentan actualmente para transformarlas en Salas Auxiliares de naturaleza mixta que apoyen en la instrucción y resolución de los asuntos en materia de pensiones civiles a las Salas Regionales que, por el número de demandas que reciben y el inventario con que cuentan, requieren de apoyo urgente;



"6. Que, por otra parte, la Sala Regional del Centro III, con sede en Celaya, Estado de Guanajuato, en los últimos años se ha destacado por tener inventarios muy elevados, incluso al mes de octubre del año en curso contaba con 2,282 expedientes en trámite, lo que la ubica en el 4o. lugar a nivel nacional con más juicios, además es una Sala Regional que, a diferencia de las diversas Salas mencionadas en el presente Acuerdo, no registra un número significativo de asuntos en la materia de pensiones civiles, puesto que este tema sólo representa el 8% de su inventario total, por tanto, la dificultad en la resolución de los asuntos radicados en esta sede son de mediana a alta complejidad;

"7. Que, por otra parte, la Sala Regional del Noroeste III, con sede en Culiacán, Estado de Sinaloa, ha registrado en los últimos años inventarios desmesurados, situación que no ha disminuido a pesar de las medidas remediales tomadas en su tiempo, como fue el dotar de un cuarto secretario de acuerdos a cada ponencia, a pesar de lo cual su inventario, al mes de octubre del año en curso, llegó a la cantidad de 7,278 asuntos en trámite;

"8. En razón de lo anterior, el Pleno de la Sala Superior de este tribunal, mediante Acuerdo SS/22/2017 determinó la transformación de la Sala Regional del Norte-Centro IV y Séptima Sala Auxiliar, con sede en la ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas; la Sala Regional Sur del Estado de México, con sede en Toluca, Estado de México; la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León; la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo y Sala Auxiliar Metropolitana, con sede en la Ciudad de México; en la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; la Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles; además crear, la Segunda Sala Regional del Noroeste III, con sede en la ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa y una segunda Sala Regional en el Estado de Guanajuato; así como determinar que la Sexta Sala Auxiliar, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de



Michoacán, apoye a la Sala Regional del Centro III, con sede en la ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;

"9. Que conforme al transitorio tercero del Acuerdo SS/22/2017, la Junta de Gobierno y Administración supervisará el debido cumplimiento del acuerdo citado en el punto que antecede, así como del presente acuerdo, en el cual se establecen las reglas necesarias para el inicio, la operación de las Salas Auxiliares, la distribución de los expedientes respectivos y demás aspectos que deriven, incluida la distribución de los expedientes que se redistribuyan entre la Primera y Segunda Salas Regionales del Noroeste III, con sede en la ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa y entre la Primera y Segunda Sala Regional en el Estado de Guanajuato.

"En consecuencia, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21 y 23, fracciones II, V y XXXVIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; los artículos 40, 46 y 47, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con el transitorio quinto del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como el segundo transitorio del Acuerdo SS/22/2017, la Junta de Gobierno y Administración emite el siguiente:

"ACUERDO

"**PRIMERO.** La Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, la Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, y la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, Auxiliar Metropolitana y en Materia de Pensiones Civiles, iniciarán en funciones a partir del 03 de enero de 2018, atendiendo a las necesidades técnicas, logísticas y administrativas que se requieran para su funcionamiento, en los términos del presente acuerdo.



"SEGUNDO. Las Salas Auxiliares tendrán su domicilio en:

"I. La Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, en la colonia Centro, Calle San Roque No. 240, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.

"II. La Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, en Montes Apalaches No. 101, colonia Residencial San Agustín, C.P. 66260, San Pedro Garza García, Nuevo León.

"III. La Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, en Boulevard Alfredo del Mazo No. 545, colonia San Juan Buenavista, C.P. 50060, Toluca, Estado de México.

"IV. La Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, Auxiliar Metropolitana y en Materia de Pensiones Civiles, en Avenida Insurgentes Sur 881, colonia Nápoles, C.P. 03810, Delegación Benito Juárez, Ciudad de México.

"V. La Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, en avenida Cto. Rafael Guizar y Valencia lote 103, reserva territorial, C.P. 91096, Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave.

"TERCERO. Conforme a lo previsto por los artículos segundo y tercero transitorios del Acuerdo SS/22/2017, la Sala Regional del Noroeste III, con sede en la ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa, la Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en la ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango, la Sala Regional del Centro II, con sede en la ciudad de Querétaro y la Sala Regional del Centro I, con sede en Aguascalientes, Estado de Aguascalientes, llevarán a cabo la reasignación de expedientes a las Salas Auxiliares en materia de pensiones civiles, conforme al procedimiento previsto en el presente acuerdo;

"CUARTO. La determinación del número y cualidad de los asuntos que se remitirán a las Salas Auxiliares, por las Salas Regionales señaladas en el artículo tercero del presente acuerdo, se basará en los siguientes principios:



"a) De aleatoriedad, que consiste en garantizar que la selección electrónica de los expedientes se realice de manera transparente, equitativa y sólo con la intervención exclusiva del personal técnico de la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

"b) De simplificación, que se traduce en la realización de todos los actos y trámites administrativos inherentes a la selección, revisión, traslado, recepción y registro de los expedientes, sujetándose a reglas que distribuyan claramente las tareas y tiempos de ejecución entre las diversas dependencias involucradas en estos procesos, privilegiando aquella mecánica que permita cumplir con el resto de los criterios y facilite el proceso para las Salas Auxiliares y auxiliadas.

"c) De certeza, que se orienta a procurar que los expedientes remitidos no contengan deficiencias procesales que puedan, evidentemente, propiciar regularizaciones de procedimiento.

"d) De eficiencia, que radica en preservar a las Salas Auxiliares de atender, entre los asuntos trasladados a su jurisdicción, aquellos juicios en los que la Sala auxiliada ya haya emitido la sentencia definitiva.

"e) De ubicación geográfica, que impone la conveniencia de radicar los expedientes de las Salas Auxiliadas considerando las mejores condiciones de traslado y seguridad de los expedientes y de las personas encargadas.

"f) De solidaridad, que se fundamenta en la reciprocidad y colaboración que debe existir entre las Salas auxiliadas y Auxiliares, ante el crecimiento desmesurado del inventario de las primeras y el reducido inventario de las segundas.

"QUINTO. La Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones garantizará que los expedientes que serán remitidos a las Salas Auxiliares queden radicados en forma aleatoria y equitativa, para lo cual dispondrá que el Sistema Integral de Control y Seguimiento de Juicios produzca el listado de expedientes elegibles, conforme a los criterios siguientes:

"a) El Sistema Integral de Control y Seguimiento de Juicios seleccionará únicamente expedientes en materia de pensiones civiles en los que no se haya emitido la sentencia definitiva.



"b) La selección se realizará conforme a los códigos de registro diseñados por la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones especialmente para ese fin, y

"c) Que no cuenten con registro de acuerdo de atracción de la Sala Superior.

"SEXTO. De la totalidad de expedientes en materia de pensiones civiles que se encuentren en trámite en la Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en la ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones hará una selección de 4,332 expedientes en esta materia, para su redistribución y auxilio, de la siguiente manera:

"a) 1,800 expedientes serán enviados para su auxilio a la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

"Para tal efecto, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones seleccionará 600 expedientes en materia de pensiones civiles de cada una de las tres ponencias de la referida Sala auxiliada y realizará una distribución en la que de manera transparente y equitativa garantice que cada una de las tres ponencias de la Sala Auxiliar reciba en forma equitativa 600 expedientes en esa misma materia.

"b) 2,100 serán enviados para su auxilio a la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en Xalapa-Enríquez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"Para tal efecto, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones seleccionará 700 expedientes en materia de pensiones civiles de cada una de las tres ponencias de la referida Sala auxiliada y realizará una distribución en la que de manera transparente y equitativa garantice que cada una de las tres ponencias de la Sala Auxiliar reciba en forma equitativa 700 expedientes en esa misma materia.



"c) 432 serán remitidos, para su apoyo, a la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la Ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas.

"Para tal efecto, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones seleccionará 144 expedientes en materia de pensiones civiles de cada una de las tres ponencias de la referida Sala auxiliada y realizará una distribución en la que de manera transparente y equitativa garantice que cada una de las tres ponencias de la Sala Auxiliar reciba en forma equitativa 144 expedientes en esa misma materia.

"**SÉPTIMO.** Respecto de la Sala Regional del Noroeste III, con sede en la ciudad de Culiacán, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones seleccionará la totalidad de expedientes en materia de pensiones civiles que se encuentren en trámite y que cumplan con las especificaciones contenidas en el artículo quinto del presente acuerdo, a fin de que sean remitidos, para su apoyo a la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la Ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas.

"La Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones redistribuirá los expedientes seleccionados conforme al párrafo anterior, asignándolos en forma equitativa a cada una las tres ponencias de la referida Sala Auxiliar.

"**OCTAVO.** De la Sala Regional del Centro II, con sede en Querétaro, Estado de Querétaro la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones seleccionará la totalidad de expedientes en materia de pensiones civiles que se encuentren en trámite y que cumplan con las especificaciones contenidas en el artículo quinto del presente acuerdo, a fin de que sean remitidos, para su apoyo a la Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en Toluca, Estado de México.

"La Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones redistribuirá los expedientes seleccionados conforme al párrafo anterior,



asignándolos en forma equitativa a cada una de las tres ponencias de la referida Sala Auxiliar.

"NOVENO. De la totalidad de expedientes en materia de pensiones civiles que se encuentren en trámite en la Sala Regional del Centro I, con sede en la ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones hará una selección de 1,500 expedientes en esta materia, para su redistribución y auxilio, de la siguiente manera:

"a) 552 expedientes serán enviados para su auxilio a la Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en Toluca, Estado de México.

"Para tal efecto, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones seleccionará 184 expedientes en materia de pensiones civiles de cada una de las tres ponencias de la referida Sala auxiliada y realizará una distribución en la que de manera transparente y equitativa garantice que cada una de las tres ponencias de la Sala Auxiliar reciba en forma equitativa 184 expedientes en esa misma materia.

"b) 948 expedientes serán enviados para su auxilio a la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, Auxiliar Metropolitana y en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la Ciudad de México.

"Para tal efecto, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones seleccionará 316 expedientes en materia de pensiones civiles de cada una de las tres ponencias de la referida Sala auxiliada y realizará una distribución en la que de manera transparente y equitativa garantice que cada una de las tres ponencias de la Sala Auxiliar reciba en forma equitativa 316 expedientes en esa misma materia

"DÉCIMO. El auxilio que brinden las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles comprenderá la tramitación y resolución de los juicios hasta su total conclusión, incluso de la instancia de aclaración de sentencia, queja y en el



cumplimiento de ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, de los asuntos radicados en las Salas auxiliadas.

"DÉCIMO PRIMERO. Los Magistrados instructores de las Salas auxiliadas harán constar, bajo su responsabilidad y por escrito, que en los expedientes no existen violaciones procesales, que se remiten con todas las constancias que los integran, y que en los mismos no se encuentra pendiente de cumplir alguna ejecutoria o requerimiento emitido por el Poder Judicial de la Federación.

"En el supuesto de que las Salas Auxiliares consideren que existe alguna cuestión procesal que deba subsanarse, acordarán lo conducente, continuando con la instrucción del juicio en los términos del artículo décimo del presente acuerdo.

"DÉCIMO SEGUNDO. La Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante SOTIC, proporcionará a las Salas auxiliadas, dos listados con los expedientes que se encuentren en cualquier estado procesal hasta antes de dictar sentencia, a saber:

"Primer listado: relacionará los expedientes en materia de pensiones civiles que correspondan a la jurisdicción territorial de la Sala auxiliada respectiva.

"Segundo listado: relacionará los expedientes que se deberán redistribuir a la Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles que corresponda, en los términos de los artículos sexto a noveno del presente acuerdo.

"Dichos listados deberán estar ordenados de manera secuencial de los más antiguos a los más nuevos y organizarse por ponencia y mesa de trámite de origen.

"Los expedientes concluidos y aquellos que se encuentren en algún trámite posterior a la sentencia (como recurso de queja, juicio de amparo directo, revisión fiscal, entre otros), permanecerán radicados en la ponencia de la Sala a la cual pertenezcan.

"DÉCIMO TERCERO. Los Magistrados de las Salas auxiliadas validarán el primer listado de expedientes, verificando que los mismos correspondan a



la materia de pensiones civiles y que se encuentren en cualquier estado procesal hasta antes de dictar sentencia; haciendo, en su caso, las observaciones o adecuaciones que consideren pertinentes.

"Una vez validado el primer listado de expedientes, la SOTIC realizará la reasignación aleatoria de los mismos a cada una de las mesas de las ponencias de la Sala Regional de Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles que corresponda, procurando que cada una de ellas reciba el mismo número de expedientes.

"DÉCIMO CUARTO. La SOTIC proporcionará a las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles el listado de expedientes validado, mismo que deberá contener la siguiente información

| EXPEDIENTE ANTERIOR | ACTOR | ESTADO PROCESAL | EXPEDIENTE NUEVO |
|---------------------|-------|-----------------|------------------|
|---------------------|-------|-----------------|------------------|

"Los nuevos números de expediente estarán conformados de la siguiente manera:

"I. Tratándose de la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la Ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas, el nuevo número de expediente se compondrá por el consecutivo que ya tenía determinado, los dos últimos dígitos del año de ingreso del expediente, la indicación 'PC1' que corresponde a la materia de pensiones civiles con la indicación numérica que corresponde a la Sala, así como la mesa de trámite a la que deberán reasignarse.

"II. Para la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en el Municipio de San Pedro Garza García, en el Estado de Nuevo León, el nuevo número de expediente se compondrá por el consecutivo que ya tenía determinado, los dos últimos dígitos del año de ingreso del expediente, la indicación 'PC2' que corresponde a la materia de pensiones civiles con la indicación numérica que corresponde a la Sala, así como la mesa de trámite a la que deberán reasignarse.

"III. Tratándose de la Sala Regional Sur del Estado de México y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la Ciudad de Toluca, Estado de



México, el nuevo número de expediente se compondrá por el consecutivo que ya tenía determinado, los dos últimos dígitos del año de ingreso del expediente, la indicación 'PC3' que corresponde a la materia de pensiones civiles con la indicación numérica que corresponde a la Sala, así como la mesa de trámite a la que deberán reasignarse.

"IV. Respecto de la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, Auxiliar Metropolitana y en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la Ciudad de México, el nuevo número de expediente se compondrá por el consecutivo que ya tenía determinado, los dos últimos dígitos del año de ingreso del expediente, la indicación 'PC4' que corresponde a la materia de pensiones civiles con la indicación numérica "que corresponde a la Sala, así como la mesa de trámite a la que deberán reasignarse.

"V. Para la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el nuevo número de expediente se compondrá por el consecutivo que ya tenía determinado, los dos últimos dígitos del año de ingreso del expediente, la indicación 'PC5' que corresponde a la materia de pensiones civiles con la indicación numérica que corresponde a la Sala, así como la mesa de trámite a la que deberán reasignarse.

"**DÉCIMO QUINTO.** Los Magistrados instructores de las Salas Regionales auxiliadas llevarán a cabo la debida integración de los expedientes que serán remitidos a las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles, verificando que se encuentren integrados, es decir, cosidos, foliados y con todas las promociones acordadas, así como con todas las constancias de notificación debidamente integradas.

"En el caso de que se hayan ofrecido como pruebas expedientes administrativos, los Magistrados instructores deberán relacionar y adjuntar el o los expedientes, y en caso de que no sean remitidos a la Sala Auxiliar respectiva, la misma solicitará su envío, sin que ello sea causal de devolución del expediente.

"Cada Magistrado instructor deberá certificar la verificación a que se refiere el presente artículo, dejando constancia de ello en el expediente respectivo



mediante acta suscrita por él, por el secretario de Acuerdos que corresponda y el archivista de la ponencia.

"Hecho lo anterior, dictará el acuerdo de remisión y realizará los registros que correspondan en el Sistema Integral de Control y Seguimiento de Juicios, dicho auto se deberá notificar a las partes a la brevedad, por Boletín Jurisdiccional.

"DÉCIMO SEXTO. Tratándose de las promociones que ingresen antes de que el expediente seleccionado sea remitido a la Sala Auxiliar, en las que se solicite alguna medida cautelar o la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la Sala Regional auxiliada deberá proveer inmediatamente sobre la negativa o el otorgamiento provisional de aquélla, enviando posteriormente a la Sala Auxiliar el expediente de que se trate, a fin de que sea ésta quien concluya el trámite de la medida cautelar o suspensión solicitada, una vez que inicie funciones.

"DÉCIMO SÉPTIMO. Para el envío de los expedientes, la Secretaría Operativa de Administración deberá tomar en cuenta las mejores condiciones de seguridad, empaquetado, tiempo de envío y costo, así como las circunstancias particulares de la zona, garantizando la entrega oportuna de los paquetes que contienen los expedientes y la integridad y seguridad de los documentos relativos.

"Para tales efectos, la referida secretaría, a través de la Delegación Administrativa de la Sala Regional auxiliada, se coordinará telefónicamente y por correo institucional con la Delegación Administrativa de la Sala Regional Auxiliar, a efecto de informar la fecha y hora de partida del medio de transporte que trasladará los paquetes de expedientes, así como la hora aproximada en que llegarán los mismos a la sede de dicha Sala.

"DÉCIMO OCTAVO. La entrega-recepción física de los expedientes se realizará en las sedes de las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles, por el personal que al efecto designen los Magistrados de dichas Salas y de las Salas Regionales auxiliadas, levantando el acta de entrega respectiva.

"Para el caso de los expedientes que no sean remitidos en la fecha señalada, por encontrarse algún trámite pendiente, como podría ser la emisión de



una resolución de medida cautelar urgente, el desahogo de una prueba testimonial o inspección ocular previamente agendada, así como cualquier otra actuación que deba practicarse en la Sala auxiliada serán enviados una vez solventada la actuación respectiva, de conformidad con el listado correspondiente, atendiendo al procedimiento previsto en el presente acuerdo.

"DÉCIMO NOVENO. Una vez entregados físicamente y asignados electrónicamente los expedientes, los Magistrados de las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles dictarán de inmediato el acuerdo de radicación y lo notificarán por Boletín Jurisdiccional a las partes.

"VIGÉSIMO. La SOTIC deberá ordenar la publicación del listado definitivo en la página web institucional del tribunal. Asimismo, los Magistrados presidentes de las Salas Auxiliares y auxiliadas, ordenarán la fijación del presente acuerdo y del listado definitivo dado a conocer por la SOTIC, en los estrados y en la Oficialía de Partes de las Salas que presidan, así como en otros lugares visibles de la misma, donde tengan acceso las partes y los autorizados por éstos, así como cualquier persona interesada.

"VIGÉSIMO PRIMERO. Las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles iniciarán sus funciones a partir del 03 de enero de 2018.

"VIGÉSIMO SEGUNDO. Dentro de los tres meses siguientes al inicio en funciones de las Salas Auxiliares, la Junta de Gobierno y Administración, con base en el análisis que realice, emitirá el acuerdo en el que determine el número y periodicidad de asuntos en materia de pensiones civiles que las Salas auxiliadas continuarán remitiendo a las Salas Auxiliares.

"VIGÉSIMO TERCERO. Para todo lo no previsto en el presente acuerdo, se estará a lo que resuelva la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"VIGÉSIMO CUARTO. La Secretaría Operativa de Administración y la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberán implementar todas las acciones que se requieran para el cumplimiento del presente acuerdo.



"VIGÉSIMO QUINTO. El protocolo o instructivo para la selección, envío, recepción y distribución de los expedientes que deberán ser remitidos a las Salas Auxiliares, forma parte integrante del presente acuerdo, el cual se adjunta como anexo 1. Cada Magistrado visitador será responsable de supervisar que dicho protocolo se aplique en cada una de las Salas, involucradas en la presente redistribución de expedientes, que le corresponda revisar.

"VIGÉSIMO SEXTO. Para dotar a las nuevas Salas Auxiliares de las mejores prácticas registradas en el Tribunal en materia de pensiones civiles, se agrega al presente acuerdo como anexo 2, el 'Protocolo para las buenas prácticas en la resolución de los asuntos en materia de pensiones civiles', mismo que forma parte integrante de este documento.

"VIGÉSIMO SÉPTIMO. Otórguense las facilidades administrativas que sean necesarias para el cumplimiento del presente acuerdo.

"TRANSITORIOS

"Primero. El presente acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por la Junta de Gobierno y Administración.

"Segundo. Atendiendo al flujo continuo de la marcha jurisdiccional, en caso de que las cifras de expedientes en materia de pensiones civiles que serán remitidos a las Salas Auxiliares varíaran de manera tal que alguna de las Salas auxiliadas no reuniera la totalidad de los expedientes previstos para su envío conforme a las presentes reglas de redistribución, la Secretaría Operativa de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones seleccionará la totalidad de los expedientes en materia de pensiones civiles que se encuentren en el inventario en trámite de la Sala auxiliada y reúnan los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo quinto, con el fin de alcanzar la cifra más próxima de remisión de juicios, según lo previsto en el presente acuerdo.

"Tercero. Publíquese este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en la página web del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"Dictado en sesión de fecha siete de diciembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de los Magistrados Julián Alfonso Olivas Ugalde, María



del Consuelo Arce Rodea, Juan Ángel Chávez Ramírez y Carlos Chaurand Arzáte.—Firman el Magistrado **Carlos Chaurand Arzáte**, presidente de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y la licenciada **María Ozana Salazar Pérez**, secretaria auxiliar de la Junta de Gobierno y Administración, quien da fe; con fundamento en los artículos 54, fracción XVI y 61, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como los artículos 16, fracción VI, 78, fracciones VIII y XI, y 103, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con el transitorio quinto del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.—Rúbricas."

33. De los acuerdos reclamados, se obtiene fundamentalmente lo siguiente:

A) Del Acuerdo G/JGA/91/2017 de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

1) Las atribuciones que tiene la Junta de Gobierno y Administración conforme a los numerales 23, fracción II y 40, segundo párrafo, de la ley orgánica, para emitir los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del tribunal; llevar a cabo los estudios necesarios para determinar regiones, sedes y número de Salas Regionales; las sedes y número de Salas Auxiliares; así como la competencia material y territorial de las Salas Especializadas.

2) Que de los análisis e informes estadísticos de las Salas Regionales, se comprobó que cuatro Salas Regionales **requieren de apoyo urgente**, ya que su capacidad de resolución, se vio sobrepasada, en virtud del **incremento de juicios en materia de pensiones civiles otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**.

3) Que, entre ellas, está la **Sala Regional del Centro I con sede en el Estado de Aguascalientes**;²¹ y en total, los cuatro órganos que requieren auxi-

²¹ Así como la Sala Regional del Noroeste III, con sede en Culiacán, Estado de Sinaloa; Sala Regional del Norte-Centro III, con sede en Ciudad Victoria de Durango, Estado de Durango; y, la Sala Regional del Centro II, con sede en Querétaro, Querétaro.



lio, suman un total de 17,956 (diecisiete mil novecientos cincuenta y seis) expedientes, que a octubre de dos mil diecisiete, representan el 25.91% (veinticinco punto noventa y uno por ciento) de los asuntos en trámite de todo el tribunal.

4) Que, a su vez, las Salas que requieren apoyo, concentran un 55.26% (cincuenta y cinco punto veintiséis por ciento) del total de los asuntos en trámite de todo el país, referentes a pensiones civiles.

5) Que la determinación del número y cualidad de los asuntos a remitirse a las Salas Auxiliares que brindarán apoyo a las Salas Regionales rebasadas por la carga de trabajo, se regirán por los principios de: (a) aleatoriedad; (b) simplificación; (c) certeza; (d) eficiencia; (e) ubicación geográfica; y, (f) solidaridad.

B) Del Acuerdo SS/22/2017 del Pleno General de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

i) Las facultades que posee el Pleno General en términos del artículo 16, fracciones III y X, de la ley orgánica, para aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal, así como las reformas que proponga la Junta de Gobierno y Administración, en cuanto a: (a) las sedes y número de Salas Regionales; y, (b) determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares.

ii) Que tomando en consideración los estudios realizados por la Junta de Gobierno y Administración, se desprendía la carga de trabajo que sobrepasó a determinadas Salas Regionales y requerían de apoyo urgente por el incremento de los asuntos en materia de pensiones civiles (*precisadas en el diverso acuerdo*).

iii) Que también del análisis de informes y reportes estadísticos, se advirtió que existen cinco Salas Regionales que **ofrecen las mejores condiciones de inventarios bajos, facilidades logísticas, en razón de su ubicación e inventario**, para cambiar su naturaleza, en aras de aprovechar los recursos humanos y materiales, a efecto de transformarlas en Salas Auxiliares de naturaleza mixta que apoyen en la instrucción y resolución de los asuntos en materia de pensiones civiles a aquellas Salas Regionales que requieren de apoyo urgente.



34. En tal virtud, puede concluirse que los acuerdos cuya constitucionalidad se impugnó, **tuvieron como objetivo primordial, evitar un retraso en la resolución de los asuntos** del conocimiento de aquellas Salas Regionales que se vieron rebasadas en la capacidad de despacho por la excesiva carga de trabajo; asimismo, de los estudios y estadísticas realizados por la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, se desprende que los **asuntos de pensiones civiles** concedidas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, eran los juicios que incrementaron considerablemente el número de expedientes en la Salas Regionales que necesitaban apoyo urgente.

35. Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 230/2013**, consideró, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Que en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil once, se precisó que el trámite de los juicios seguidos ante ese tribunal, especialmente del conocimiento de las Salas Regionales, era posible aprovechar en mayor medida la infraestructura y los recursos materiales y humanos del propio tribunal, **si se adoptaba un esquema de órganos jurisdiccionales auxiliares similar al que se creó en el Poder Judicial de la Federación.**

Aquí, es conveniente dejar establecido que este Pleno de Circuito carece de jurisdicción para emitir algún pronunciamiento sobre la similitud detectada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, al margen de la diferencia que resulta de que la presente contradicción de tesis incide en un grupo vulnerable, lo que amerita el estudio que se realiza en esta oportunidad.

- Al retomar las consideraciones del criterio jurisprudencial de trato, se dejó establecido que en la misma exposición de motivos, se indicó que las acciones tomadas por el Poder Judicial de la Federación, fue (sic) para dar una respuesta más rápida a los justiciables, creando los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito Auxiliares, pues **se había beneficiado a la impartición de**



justicia, al permitir que un determinado tipo de asuntos se resolviera de manera más eficaz y rápida, permitiendo a los órganos jurisdiccionales ordinarios se avocaran al conocimiento de asuntos que ameritan mayor estudio.

- Que ante esa experiencia, el Poder Judicial de la Federación había aumentado paulatinamente el número de órganos jurisdiccionales auxiliares, creando los centros auxiliares de región, con el objetivo fundamental de equilibrar las cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales a nivel nacional, para contribuir al pronto despacho de los asuntos.

- Que en virtud de lo anterior, la creación de las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa **obedeció a la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con el objetivo de lograr que el dictado de las resoluciones fuera más ágil, toda vez que el incremento en el número de expedientes tramitados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa rebasaba su capacidad para cumplir con ese imperativo constitucional.

- Que, por ende, debe tomarse en cuenta que las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa surgieron para dar cumplimiento al **derecho fundamental reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la tutela judicial efectiva, el cual tiene, entre otras, la característica de ser pronta**.

36. De la ejecutoria en análisis, surgió la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2013 (10a.), consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 641, con número de registro digital: 2005145, de título y subtítulo, así como contenido siguientes:

"DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDA CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS POR LAS SALAS AUXILIARES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD, EL PLAZO RELATIVO PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DE SU PRESENTACIÓN ANTE LA SALA REGIONAL DE ORIGEN (AUXILIADA) O ANTE LA SALA



AUXILIAR. De la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2011, se advierte que la creación de las Salas Auxiliares de dicho tribunal tuvo como objetivo dar cumplimiento al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si se parte de esa premisa, se concluye que el plazo de oportunidad de una demanda de amparo directo promovida contra una resolución dictada por una Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede computarse a partir de su presentación ante la Sala Regional de origen (auxiliada) o ante la Sala Auxiliar, toda vez que la creación de los citados órganos auxiliares no puede constituir un obstáculo para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva; de ahí que los artículos 163 y 165 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, que regulan la presentación de la demanda de amparo directo, no pueden interpretarse en su literalidad, sino en consonancia con ese derecho fundamental, considerando además que la responsabilidad en la emisión de un fallo dictado por una Sala Auxiliar es compartida, toda vez que entre ésta y la auxiliada existe un vínculo derivado de la misma secuela procesal; máxime si se toma en cuenta que las propias normas que regulan el funcionamiento de dichas Salas Auxiliares prevén la posibilidad de presentar ante las auxiliadas las promociones que aquéllas deban acordar."

37. Reseñadas las consideraciones del Alto Tribunal que interesan a la resolución del presente asunto, debe destacarse que **la finalidad de la creación e instauración de las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, obedece propiamente al imperativo constitucional de acceso a la justicia, específicamente, en su vertiente de prontitud.**

• **Estudio relativo respecto a si los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017 realizan una distinción basada en alguna categoría sospechosa prohibida por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

38. En principio, debe resaltarse que **los acuerdos impugnados en modo alguno fueron expedidos conforme a una distinción basada en alguna categoría sospechosa** prohibida por el artículo 1o. constitucional, contrario a lo estimado por el Tercer Tribunal Colegiado de este Circuito en la ejecutoria contendiente en esta contradicción.



39. El artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

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

40. Porción normativa de la cual se obtiene, en lo que aquí interesa, que en los Estados Unidos Mexicanos, está prohibida todo tipo de discriminación motivada, entre otras categorías, **por la condición social de la persona** que atente contra su dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.

41. En el caso, el Tercer Tribunal Colegiado estimó que los acuerdos reclamados hacían una distinción basada en una categoría sospechosa, esto es, **en el carácter de pensionados de sus destinatarios.**

42. Ahora bien, la **emisión de los acuerdos fue en razón de informes y reportes estadísticos que objetivamente acreditaron** que el incremento de asuntos en materia de pensiones civiles que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, propició una carga desmesurada de trabajo en cuatro Salas Regionales (entre ellas, la del Centro I con sede en esta entidad federativa) y, por ende, sobrepasó su capacidad para resolver debidamente.

43. Esto es, la selección de los asuntos que serían turnados para su trámite y resolución por las Salas Auxiliares correspondientes, **no obedeció al carácter**



de sus promoventes, sino a la materia que trataban (pensiones civiles) y, por ende, la baja complejidad de su resolución.

44. Sin embargo, según se dijo, fue el incremento desmedido de asuntos relativos a pensiones civiles lo que produjo la determinación de brindar auxilio a las Salas Regionales comprometidas, basado objetivamente en informes y estadísticas formuladas por la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a las atribuciones que al respecto le concede la ley orgánica de dicho tribunal.

45. Por tanto, no puede estimarse que la emisión de los acuerdos reclamados fuera con la finalidad de dirigirlo específicamente al grupo vulnerable de los pensionados, sino de concentrar el conocimiento de un mismo tipo de juicios, que no son de mediana o alta complejidad en su resolución, para reducir la carga laboral en las Salas Regionales que requerían de apoyo urgente; ello, precisamente para tutelar el principio de justicia pronta contenido en el artículo 17 de la Constitución General de la República. De ahí que no se configure discriminación por objeto o directa, en perjuicio de los jubilados.

46. En tal virtud, al concluirse que las normas generales impugnadas no atendieron a una categoría sospechosa, ni realizan discriminación directa en perjuicio de sus destinatarios, es innecesario realizar un escrutinio estricto de su constitucionalidad bajo este parámetro.

47. Sirve de apoyo a la consideración precedente, la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que obra en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8, con número de registro digital: 2012589, que dice:

"CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el es-



crutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."

48. Ahora bien, en los apartados subsecuentes de esta resolución, se realizará el pronunciamiento respectivo en cuanto a si los acuerdos impugnados implican algún tipo de discriminación indirecta o por resultado, atendiendo a lo concluido en el test de proporcionalidad que se aplicará ponderando la situación de vulnerabilidad de los pensionados y las cargas que se les imponen.

• **Análisis del derecho de tutela judicial efectiva previsto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

49. Como punto de partida, es conveniente estudiar los alcances del derecho fundamental de **tutela judicial efectiva**.

50. El artículo 17 de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,



emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

51. Al resolver el **juicio de amparo en revisión 522/2007**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que del artículo 17 de la Constitución Federal, se desprenden cinco garantías en favor del gobernado, que constituyen un límite al poder público:



1) *La prohibición de la autotutela o hacerse justicia por propia mano;*

2) ***El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso a la justicia;***

3) *La abolición de costas judiciales;*

4) *La independencia judicial; y,*

5) *La prohibición de la prisión por deudas del orden civil.*

52. Ahora bien, respecto al **derecho de acceso a la impartición de justicia**, lo definió como *"el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita –esto es, sin obstáculos– a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión."*

53. Partiendo de esa concepción, el Alto Tribunal destacó que el derecho a la tutela judicial puede verse transgredido por normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción si éstos resultan innecesarios, excesivos o carecen de razonabilidad o proporcionalidad, con relación en el fin constitucionalmente válido que puede perseguir el legislador.

54. Empero, a su vez consideró que **no todos los requisitos pueden ser señalados de inconstitucionales** cuando van dirigidos a preservar otros derechos o intereses constitucionalmente protegidos, y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

55. También indicó que el derecho de acceso a la justicia, a su vez, está conformado por diversos principios, a cuya observancia se encuentran obligadas aquellas autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales:

a) 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;



b) 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;

c) 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,

d) De **justicia gratuita**, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

56. Las referidas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia **2a./J. 192/2007**, de rubro y contenido siguientes:²²

"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

²² Que obra en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, con el número de tesis 431, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte-SCJN Décima Séptima Sección-Acceso a la justicia, página 1477, con número de registro digital: 1011723 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, con número de registro digital: 171257.



conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."

57. Ahora bien, en el caso concreto, los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, no impusieron algún requisito para que la demanda de nulidad se presentara de forma diversa a la en que los quejosos pensionados lo hicieron en los casos concretos; sino que, una vez instaurado el juicio de nulidad ante la Sala Regional del Centro I, se ordenó la remisión de los asuntos para que la Sala Auxiliar respectiva **continuara con su trámite y resolución.**

58. Respecto a los alcances del derecho de acceso a la justicia una vez iniciado el proceso jurisdiccional, es conveniente acudir a lo dispuesto en la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.),²³ pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

²³ Visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151, con número de registro digital: 2015591.



"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

59. Del referido criterio jurisprudencial se obtiene que el derecho de tutela judicial efectiva, comprende tres etapas y tres derechos correlativos a cada una:

1) Previa a juicio, que se identifica con el **derecho de acción** para ocurrir ante la autoridad jurisdiccional.



2) Judicial, que comprende desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación, que concierne al derecho de **debido proceso**.

3) Posterior a juicio, relativa al derecho de **dotar de eficacia a la resolución** dictada en el procedimiento.

60. Precisado lo anterior, respecto a la **primera etapa**, como se dijo, los acuerdos impugnados no ocasionaron un cambio en las circunstancias en que los quejosos ejercieron su derecho de acción, pues sus demandas de nulidad fueron presentadas bajo los mismos requisitos que cualquier otro tipo de asuntos distintos a los de pensiones civiles; de ahí que no exista motivo para ahondar en el análisis de esta fase.

61. Por su parte, en la **etapa judicial es en la que los acuerdos impugnados tienen aplicación y efectos en la esfera jurídica de sus destinatarios**, ya que conforme a los artículos décimo²⁴ y décimo tercero²⁵ del Acuerdo G/JGA/91/2017 emitido por la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se obtiene que las Salas Auxiliares en materia de Pensiones Civiles, brindarían auxilio al órgano jurisdiccional correspondiente, respecto de aquellos asuntos que se encontraran en cualquier estado procesal hasta antes de dictar sentencia, **en su trámite hasta su total conclusión**.

62. A su vez, respecto a la **etapa posterior a juicio**, los acuerdos reclamados no tienen trascendencia alguna, pues las cargas que adujeron los quejosos fueron exclusivamente en cuanto al trámite y resolución definitiva del asunto;

²⁴ **"Décimo.** El auxilio que brinden las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles comprenderá la tramitación y resolución de los juicios hasta su total conclusión, incluso de la instancia de aclaración de sentencia, queja y en el cumplimiento de ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, de los asuntos radicados en las Salas auxiliadas."

²⁵ **"Décimo tercero.** Los Magistrados de las Salas auxiliadas validarán el primer listado de expedientes, verificando que los mismos correspondan a la materia de pensiones civiles y que se encuentren en cualquier estado procesal hasta antes de dictar sentencia; haciendo, en su caso, las observaciones o adecuaciones que consideren pertinentes."



de ahí que, los Tribunales Colegiados contendientes no emitieron pronunciamiento al respecto y, por ende, no forma parte de esta contradicción.

63. Bajo esta perspectiva, deberá estudiarse si conforme al **derecho de debido proceso**, los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, emitidos por el Pleno General de la Sala Superior y la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente, instituyeron requisitos innecesarios, excesivos o desproporcionados que impidan un real y efectivo acceso a la justicia de sus destinatarios.

64. Para lo anterior, deberán precisarse los alcances de ese derecho fundamental, analizarse la naturaleza de las Salas Auxiliares y la finalidad a que atendió su instauración conforme a los acuerdos impugnados, valorar la situación de vulnerabilidad que les asiste a los pensionados y, por último, realizar un test de proporcionalidad ponderando el derecho que se aduce transgredido y la finalidad constitucionalmente imperiosa que persiguen los acuerdos reclamados.

65. Con ello, será posible concluir si existe o no una transgresión al derecho de acceso a la justicia y, a su vez, determinar si se infringieron o no los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

66. El contenido del **derecho al debido proceso**, ha sido identificado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con: **(i) un núcleo duro de derechos**, a respetarse en cualquier procedimiento jurisdiccional, relativos a las formalidades esenciales de éste; y, **(ii) un núcleo de garantías mínimo**, que tiene la persona ante la potestad punitiva del Estado que pretende modificar su esfera jurídica.

67. Así se obtiene de la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 396, con número de registro digital: 2005716, que dispone lo siguiente:

"DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un 'núcleo duro', que debe observarse inexcusa-



blemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al 'núcleo duro', las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la 'garantía de audiencia', las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza."



68. Del criterio jurisprudencial inserto, se obtiene que de la primera categoría, o núcleo duro de derechos, el Alto Tribunal precisó que se identifica con las **formalidades esenciales del procedimiento**, mismas que consisten en:

- (a) la notificación del inicio del procedimiento;
- (b) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se sostenga la defensa;
- (c) la oportunidad de alegar; y,
- (d) una resolución que dirima las cuestiones puestas a consideración de la potestad judicial, siendo posible su impugnación.

69. Tomando en consideración lo anterior, con la emisión de los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, por el Pleno General de la Sala Superior y la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente, **estas formalidades se ven plenamente respetadas**, pues no impusieron algún cambio en las prerrogativas esenciales que les asisten a las partes en el juicio contencioso administrativo; esto es, los plazos y formas previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siguen rigiendo para el trámite ante las Salas Auxiliares que conozcan de los asuntos que les remitan para continuar con su sustanciación y resolución.

70. Por su parte, las **cargas adicionales** que se aducen existen respecto a estas formalidades, como pudiera ser el ofrecimiento y desahogo de pruebas, formular alegatos, o impugnar la decisión definitiva, esto es, a través del juicio de amparo directo, **ante un tribunal con residencia en lugar distinto al de los destinatarios** de los acuerdos reclamados, serán analizadas de forma específica en apartados subsecuentes de esta resolución, al aplicar el test de proporcionalidad.

• **Análisis del estado de vulnerabilidad de los pensionados a los que se dirigieron los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017.**

71. Precisado lo anterior, debe estudiarse el carácter de los destinatarios de los acuerdos impugnados, que son **pensionados** del Instituto de Seguridad



y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esto es, pertenecientes a un grupo vulnerable.

72. Al resolver el **amparo directo en revisión 463/2014**, la Segunda Sala del Alto Tribunal, estimó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Que el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, se refiere a los trabajadores que forman parte de un vínculo laboral o de orden administrativo, pero lo cierto es que las razones que en estos supuestos inspiran la obligación del órgano de amparo para suplir la deficiencia de la queja, no se agota con motivo de la jubilación o retiro del trabajador.

- Que ello es así, pues las causas que originaron el auxilio que la ley les brindaba durante su época laboralmente activa, no sólo se mantienen, sino que incluso se agudizan, porque lo habitual es que como pensionistas sus ingresos se reduzcan y, con ello, la posibilidad de contar con asesoría legal adecuada.

- Que, en efecto, los sujetos beneficiados con la suplencia de la deficiencia de la queja en ambos tipos de relaciones –laborales o administrativas– continúan en la posición desfavorecida que originó el deber del juzgador de amparo de auxiliarlos cuando de oficio advierta que sufrieron una violación a sus derechos humanos para su defensa.

- Que así es, ya que en lugar de enfrentar un desequilibrio procesal en los juicios entablados con motivo de un trabajo remunerado, ahora lo sufren respecto de los beneficios de seguridad social que las leyes les confieren cuando aspiran a percibir una pensión, lo cual los coloca en una situación igual o de menor posibilidad de defensa.

- Que, por ende, es un hecho notorio que en estos casos la pretensión que se exige por vía judicial prácticamente se limita a lo suficiente para poder subsistir durante la jubilación, el desempleo por cesantía en la vejez, la invalidez e, incluso, la orfandad o viudez de los beneficiarios del pensionista, lo cual, en consecuencia, también les impide hacer erogaciones para contratar los servicios legales profesionales que correspondan.



- Que, en ese tenor, tratándose de juicios de amparo deducidos de asuntos laborales o contenciosos administrativos, en los que se controvierta el otorgamiento y ajustes de pensiones, así como de cualquiera otra prestación derivada de éstas, ya sea por los directamente interesados o por sus beneficiarios, el órgano de amparo queda obligado a suplir la deficiencia de la queja en favor de los demandantes, cuando existan causas jurídicamente válidas para preservar u otorgar algún derecho.

73. De tales consideraciones, es dable concluir que la Segunda Sala valoró la situación de desventaja en que muchas veces se encuentra el pensionado, o incluso sus beneficiarios, pues normalmente su reclamo va dirigido a obtener lo estrictamente indispensable para su subsistencia, por lo cual, **se les dificulta hacer erogaciones para obtener una asesoría legal adecuada, de ahí que deba suplirse la deficiencia de su queja en el juicio de amparo.**

74. Del referido amparo directo en revisión 463/2014, surgió la tesis aislada 2a. XCV/2014 (10a.), visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 1106, con número de registro digital: 2007681, del tenor literal siguiente:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. OPERA EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS Y DE SUS BENEFICIARIOS. Conforme al artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, la autoridad que conozca del juicio deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el administrativo; de lo cual se deduce que si bien esta norma se refiere a determinados sujetos y a dos tipos de relaciones jurídicas específicas, como son, por un lado, las personas que cumplen con su deber social y su derecho al trabajo y, por otra, quienes las emplean, ya sea dentro de un vínculo laboral o de orden administrativo, lo cierto es que las razones que en estos supuestos inspiran la obligación del órgano de amparo para suplir la deficiencia de la queja a favor del trabajador no se agotan con motivo de la jubilación o retiro de quien había estado subordinado a un empleador, pues las causas que originaron el auxilio que la ley les brindaba durante su época laboralmente activa no sólo se mantienen, sino que incluso se agudizan, porque lo habitual es que como pensionistas sus ingresos



se reduzcan y, con ello, la posibilidad de contar con asesoría legal adecuada. Así, esta Segunda Sala determina que tratándose de juicios de amparo deducidos de asuntos laborales o contencioso-administrativos, en los que se controvertan el otorgamiento y los ajustes de pensiones, así como de cualquiera otra prestación derivada de éstas, ya sea por los interesados o por sus beneficiarios, el órgano de amparo queda obligado a suplir la deficiencia de la queja en favor de los demandantes de tales pretensiones, en la inteligencia de que este deber sólo tiene razón de ser cuando existan causas jurídicamente válidas para preservar u otorgar algún derecho, pues si el juzgador no advierte que dicha suplencia lo conduzca a esta finalidad provechosa para el particular, bastará con que así lo declare sin necesidad de que haga un estudio oficioso del asunto, el cual, por carecer de un sentido práctico, sólo entorpecería la pronta solución del litigio en perjuicio de los propios justiciables."

75. Cabe destacar que es inconducente analizar el estado de vulnerabilidad de los pensionados también conforme al parámetro de los adultos mayores, como lo hizo el Tercer Tribunal Colegiado de este Circuito en el amparo en revisión 245/2019 contendiente, porque los acuerdos impugnados, no necesariamente van dirigidos a adultos mayores, ya que, tanto el jubilado, como en su caso, los beneficiarios, pueden serlo o no.

76. Precisado lo anterior, es importante destacar que respecto a las cargas que adujeron los destinatarios de los acuerdos reclamados, analizadas por los Tribunales Colegiados contendientes, debe distinguirse que pueden acontecer **dos supuestos:**

a) Que se haya sustanciado el juicio contencioso administrativo y se envíe el asunto a la Sala Auxiliar para su resolución; y,

b) Que estando en trámite el juicio de nulidad, se ordene su remisión al órgano auxiliar para su sustanciación y posterior resolución.

77. En tal virtud, el análisis de cada uno de los supuestos se realizará en forma separada, pues en el primer caso, la única limitante que se adujo y fue objeto de pronunciamiento por parte de los órganos constitucionales contendientes, fue la eventual impugnación de la resolución definitiva.



• **Cargas en el supuesto de que el juicio contencioso administrativo se encuentre sustanciado para su resolución por la Sala Auxiliar.**

78. Atendiendo a lo dispuesto por las normas impugnadas, específicamente el artículo décimo tercero²⁶ del Acuerdo G/JGA/91/2017 emitido por la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los asuntos que las Salas Regionales con exceso de carga de trabajo enviarían a las Salas Auxiliares correspondientes, podrían estar en cualquier estado procesal previo a emitir sentencia.

79. En ese tenor, en el caso de que los expedientes se encontraran en estado de dictar resolución definitiva y se hubieran seleccionado para su envío a la Sala Auxiliar respectiva, la única carga analizada por parte de los Tribunales Colegiados contendientes, fue la consistente en su forma de impugnación a través de la vía constitucional, esto es, el **juicio de amparo directo**.

80. Ahora bien, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 230/2013 de la que derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2013 (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDA CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS POR LAS SALAS AUXILIARES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD, EL PLAZO RELATIVO PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DE SU PRESENTACIÓN ANTE LA SALA REGIONAL DE ORIGEN (AUXILIADA) O ANTE LA SALA AUXILIAR.", invocada en apartados precedentes de esta resolución, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **estableció que la presentación del juicio constitucional es oportuna ya sea ante la Sala Regional de origen o ante la Sala Auxiliar que dicte la sentencia definitiva**.

81. En efecto, el Alto Tribunal estimó que el plazo para la promoción del juicio de amparo directo, puede computarse a partir de su presentación ante la Sala Regional de origen o ante la Sala Auxiliar, lo cual se traduce en que no existirá

²⁶ **Décimo tercero.** Los Magistrados de las Salas auxiliadas validarán el Primer Listado de expedientes, verificando que los mismos correspondan a la materia de pensiones civiles y que se encuentren en cualquier estado procesal hasta antes de dictar sentencia; haciendo, en su caso, las observaciones o adecuaciones que consideren pertinentes."



un cambio de las condiciones que imperaban previo al envío del asunto al órgano auxiliar.

82. Asimismo, que debía considerarse que la responsabilidad en la emisión de una sentencia por una Sala Auxiliar es compartida, en virtud de que entre ésta y la auxiliada existe un vínculo derivado de la misma secuela procesal; lo cual es acorde con las propias normas que regulan el funcionamiento de las Salas Auxiliares, en el sentido de que prevén la posibilidad de presentar ante las auxiliadas las promociones que aquéllas deban acordar.

83. En ese tenor, es dable concluir que en este supuesto, los acuerdos reclamados no fincaron una carga desproporcionada, excesiva o innecesaria en contra de sus destinatarios, que transgreda su derecho de acceso a la justicia, **toda vez que la eventual promoción del juicio de amparo directo, será en idénticas condiciones que ante la Sala Regional a la que correspondía inicialmente el conocimiento del juicio de nulidad.**

• Test de proporcionalidad respecto a las cargas relativas al trámite del juicio de nulidad aducidas por los destinatarios de los acuerdos impugnados.

84. Ahora bien, procede a analizarse si las cargas relativas al trámite que adujeron los pensionados, son desproporcionadas o no con relación a su **derecho a una tutela judicial efectiva.**

85. Para lo anterior, debe recordarse que su análisis debe ser conforme al **derecho de debido proceso**, esto es, al tenor de las **formalidades esenciales del procedimiento**, que son las siguientes:

- (a) la notificación del inicio del procedimiento;
- (b) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se sostenga la defensa;
- (c) la oportunidad de alegar; y,
- (d) una resolución que dirima las cuestiones puestas a consideración de la potestad judicial, siendo posible su impugnación.



86. Respecto al **inciso (a)**, los acuerdos impugnados no trascienden al derecho de acceso a la justicia de los pensionados, pues ellos obran como parte actora en los juicios de nulidad correspondientes.

87. En cuanto a las formalidades previstas en los incisos **(b)**, **(c)** y **(d)**, conforme a la **metodología del test de proporcionalidad**, lo primero a considerar es si las normas impugnadas **inciden en el alcance del derecho de acceso a la justicia**.

88. Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013156, que dice:

"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida



resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."

89. En primer término, debe considerarse que los acuerdos reclamados, **sí inciden en el derecho de acceso a la justicia de sus destinatarios**, pues aun cuando no modifican las formalidades esenciales del procedimiento acorde a las formas y plazos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **sí cambian las condiciones para ejercer esas prerrogativas**, ya que el ofrecimiento de pruebas y alegatos, puede verse limitado en razón del acceso que se tenga al expediente del asunto; asimismo, según lo dispuesto por el artículo décimo del Acuerdo G/JGA/91/2017 emitido por la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

90. Por ende, procede realizar el test de proporcionalidad acorde a los parámetros y metodología previstos en el criterio jurisprudencial previamente indicado.

(i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.

91. Los acuerdos reclamados, **efectivamente persiguen una finalidad constitucionalmente válida**,²⁷ porque según se evidenció al analizar su naturaleza,

²⁷ Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que obra en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 902, con número de registro digital: 2013143, de título, subtítulo y texto siguientes: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar



tienden a darle eficacia al propio **derecho humano de acceso a la justicia**, específicamente en lo relativo a la **pronta y expedita** resolución de los asuntos.

(ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer su propósito constitucional.

92. La **idoneidad** de la medida tomada en los acuerdos impugnados **también se cumple**, toda vez que al disponer que se enviará determinada cantidad de expedientes para que se avoquen a su trámite y resolución las Salas Auxiliares correspondientes, respecto a asuntos de un mismo tema (pensiones civiles del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), y disminuir la carga de trabajo de las Salas Regionales que se vieron rebasadas, **sí tiende a favorecer el cumplimiento del imperativo constitucional de impartir una justicia pronta y expedita** indicado como la finalidad pretendida.

93. Lo anterior, pues con la medida tomada se disminuye la carga de trabajo de determinado órgano jurisdiccional ordinario y, además, se concentra el conocimiento y resolución de un mismo tipo de asuntos en órganos auxiliares que brindan las mejores condiciones de inventarios bajos y facilidades logísticas por su ubicación.

94. Robustece a lo anterior la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala del Alto Tribunal, que obra en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 911, con número de registro digital: 2013152, que dice:

un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."



"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."

(iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.

95. Se estima que la medida tomada, **resulta la menos lesiva** para lograr el fin constitucionalmente válido de impartir una justicia pronta en favor del gobernado.

96. Es conveniente destacar lo que respecto a este requisito ha considerado la Primera Sala del Máximo Tribunal, al emitir la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.), Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, página 914, con número de registro digital: 2013154, que se transcribe a continuación:

"TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha



constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto."

97. Del anterior criterio se obtiene que para considerar que la medida tomada es la menos restrictiva, el órgano jurisdiccional no debe hacer un listado indefinido e hipotético sobre las posibles diversas medidas que pudieron haberse tomado; sino que el análisis de la que es objeto de escrutinio, debe ser considerando como parámetro alguna diversa que se haya tomado en una situación similar.

98. En tal virtud, debe destacarse que es precisamente **el Poder Judicial de la Federación quien instauró la figura de los tribunales y juzgados auxiliares**, y conforme a la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil once, que fue analizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 230/2013, se desprende que la experiencia favorable del Poder Judicial de la Federación, fue lo que motivó al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a emplear un sistema de justicia similar.



99. Además, en diversos criterios el Alto Tribunal del país ha destacado que los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito auxiliares, **tienen como objetivo primordial la impartición de justicia pronta y expedita, así como abatir el rezago en la resolución de los asuntos.**

100. Se citan de forma ejemplificativa las tesis siguientes:

"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AUXILIARES. NO PUEDEN DECLARARSE INCOMPETENTES POR RAZÓN DE LA MATERIA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. XI/2012 (10a.) (*)]. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares cuentan con competencia mixta para resolver los asuntos que les sean remitidos en cualquier materia y así **lograr el objetivo de su creación, consistente en beneficiar al justiciable mediante la impartición de justicia pronta y expedita, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a la vez, abatir el rezago en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.** En ese sentido, cuando a un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar se le remite un caso para resolverlo, es evidente que es competente para hacerlo, con independencia de si estima que el órgano jurisdiccional del que proviene es competente por materia o no, pues a diferencia de éste, el auxiliar no tiene limitada su competencia por materia, por lo que no puede declararse incompetente por esa razón."²⁸

"TRIBUNALES COLEGIADOS AUXILIARES. AL CONCLUIR SU INTERVENCIÓN CON EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA, LOS AUTOS DEBEN VOLVER A SU TRIBUNAL DE ORIGEN PARA CONTINUAR CON EL TRÁMITE RESPECTIVO. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud del cúmulo de trabajo jurisdiccional y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, determinó la creación de los Tribunales Colegiados Auxiliares que aunque tienen una composición propia, fíctamente no son diversos del Tribunal Colegiado de Circuito que funge como instructor del procedimiento, sino se trata de órganos colaboradores en función de auxiliares de dicho tribunal de instrucción, cuyo objeto es apoyar en el dictado de resoluciones a los órganos juris-

²⁸ Jurisprudencia 2a./J. 107/2017 (10a.) de la Segunda Sala del Alto Tribunal, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 869, con número de registro digital: 2014865.



dicionales federales en donde existan problemas de cargas de trabajo; por ende, su duración es temporal y **su existencia deriva de las medidas adoptadas en los acuerdos generales dictados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para una mejor, eficiente y pronta impartición de justicia**; por tanto, al concluir su intervención los tribunales auxiliares con el dictado de la resolución correspondiente, los autos deben volver a su tribunal de origen para continuar con el trámite respectivo."²⁹

101. En consecuencia, es válido concluir que la medida tomada en la expedición de los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, **es la menos restrictiva, pues siguió un sistema análogo a uno tomado en una situación similar** por parte del Consejo de la Judicatura Federal, que cabe destacar, sigue utilizándose en la actualidad.

102. No se inadvierte que en el supuesto materia de la presente contradicción se involucra a un grupo vulnerable, los pensionados; sin embargo, es dable resaltar que el envío de asuntos a órganos auxiliares por parte del Poder Judicial de la Federación, no excluía de dicha remisión, aquellos juicios que involucraran derechos del referido grupo vulnerable ni algún otro, como pudieran ser trabajadores, menores o personas recluidas, por ende, este parámetro es racionalmente comparable con la situación que nos ocupa.

(iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

103. Finalmente, realizándose un examen de proporcionalidad en sentido estricto, se concluye que los acuerdos impugnados **sí imponen requisitos desproporcionados con relación en la finalidad perseguida**, en virtud de que afectan excesivamente a sus destinatarios, que forman parte de un grupo vulnerable.

104. En principio, es cierto que **las prerrogativas relativas a ofrecer pruebas, así como para alegar**, no se ven sustancialmente afectadas, porque según lo

²⁹ Tesis aislada 1a. LXXX/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 417, con número de registro digital: 164650.



informó la autoridad responsable en los juicios de amparo de los que derivaron las sentencias contendientes, **cualquier promoción dirigida a la Sala Auxiliar correspondiente, podía ser presentada ante la Sala Regional inicialmente competente, para su remisión, sin costo alguno, a dicho órgano auxiliar.**

105. Sin embargo, también es verdad que, **por razón de distancia se dificultaría la revisión física del expediente**, como lo serían los documentos que en su caso exhibiera la autoridad demandada, o incluso, ante una eventual solicitud de copias de constancias que obren en autos, tener que trasladarse para recibir las.

106. En ese tenor, **en caso de decidir trasladarse a la sede de la Sala Auxiliar**, se tendrían que soportar gastos extraordinarios para cubrir transporte, viáticos e incluso hospedaje; **erogaciones que, aun de obtenerse resolución favorable al pensionado, no regresarían a su esfera patrimonial**, ante la inexistencia de costas en beneficio del particular en el procedimiento contencioso administrativo federal.

107. Lo anterior, según se evidenció al estudiar el estado de vulnerabilidad de los pensionados, **cobra vital trascendencia, porque éstos se encuentran en una situación económica que les dificulta, por regla general, realizar gastos para obtener una asesoría legal adecuada.**

108. En ese tenor, al analizar la finalidad de los acuerdos impugnados, debe confrontarse con: **A.** El estado de vulnerabilidad de los pensionados; y, **B.** El daño económico a su esfera patrimonial, que no podría recuperarse; o, en su defecto, el perjuicio que pudiera acarrearles el no realizar los gastos adecuados para obtener una buena defensa.

109. En el caso concreto, según se evidenció en el apartado relativo al estudio del estado de vulnerabilidad de los pensionados, la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis aislada 2a. XCV/2014 (10a.), estimó que las causas que originaron el auxilio que la ley les brindaba durante su época laboralmente activa, no sólo se mantienen, **sino que incluso se agudizan, porque lo habitual es que como pensionistas sus ingresos se reduzcan.**



110. Esto es, no pueden soslayarse las limitaciones y dificultades económicas que, por regla general imperan en tratándose de jubilados, porque como también lo dijo la referida Segunda Sala, **las pretensiones reclamadas en el juicio contencioso administrativo prácticamente se limitan a lo suficiente para poder subsistir** durante la jubilación, el desempleo por cesantía en la vejez, la invalidez e, incluso, la orfandad o viudez de los beneficiarios del pensionista, según sea el caso.

111. En conclusión, con la emisión de los acuerdos reclamados, al ordenarse la remisión de los asuntos en materia de pensiones civiles otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a órganos auxiliares con residencia en un lugar distinto al domicilio de los promoventes, para su trámite, **tal medida es excesiva y desproporcionada en contra de sus destinatarios, porque tiende a ocasionarles gastos que no contemplaban al momento de promover el juicio de nulidad**, siendo que se encuentran en una situación económica que amerita especial protección.

112. Por otro lado, **en caso de que los pensionados no pudieran realizar las erogaciones indispensables para que sus autorizados ocurran al lugar de residencia de la Sala Auxiliar**, como pudiera ser a efecto de imponerse de los autos, pruebas, contestación de demanda o su ampliación, para a su vez ampliar debidamente la demanda u ofrecer las pruebas conducentes que beneficien su reclamo, así como formular alegatos, **implicaría que su pretensión no sea debidamente robustecida y demostrada, lo cual podría derivar en una resolución no favorable a sus intereses**, cuando se encuentra en discusión un tema tan trascendente como es la obtención o debida cuantificación de su pensión.

113. En tal virtud, en lo que se refiere a los asuntos que se enviaron para su trámite y resolución por parte de Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **es que deben declararse inconstitucionales los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, pues la finalidad que persiguen, de una impartición de justicia pronta y expedita, no es mayor a la intervención que sufren sus destinatarios (pensionados) en su esfera económica que se ve especialmente limitada** y, por ende, protegida contra las medidas que pretendan transgredirla.



114. Sirve de apoyo, en lo conducente, la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 894, con número de registro digital: 2013136, de contenido siguiente:

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

115. Por tanto, se concluye que en el supuesto que nos ocupa relativo al envío a las Salas Auxiliares para el trámite y la resolución de los juicios adminis-



trativos, los acuerdos reclamados imponen cargas excesivas y desproporcionadas por el estado de vulnerabilidad de los pensionados, lo que se traduce en **una discriminación indirecta o por resultado en su perjuicio**, conforme a la tesis aislada P. VII/2016 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA.", inserta en el punto **29** de esta resolución.

116. Ello, en razón de que si bien es cierto la emisión de las normas generales impugnadas no atendió a la condición de jubilados de sus destinatarios, según se estudió en apartados anteriores, también es verdad que ha quedado en evidencia que sus efectos sí son discriminatorios, al conducir a un impacto desproporcionado en detrimento de los integrantes de un grupo vulnerable, cuando se remiten asuntos a las Salas Auxiliares para su trámite y resolución.

• Decisión respecto a la violación o no a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

117. Conforme a los artículos 16, fracción X, 21, 23, fracciones I, II, V y XXXVIII y 40, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las autoridades responsables en los juicios de amparo, esto es, el Pleno General de la Sala Superior y la Junta de Gobierno y Administración, ambas del referido tribunal, **sí tienen facultades para emitir los acuerdos impugnados, y no se advierte que su expedición transgreda los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que derivan del artículo 89, fracción I, constitucional.**³⁰

118. Así se desprende de las normas en cita:

"Artículo 16. Son facultades del Pleno General las siguientes:

"...

³⁰ **"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."



"X. Determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares."

"Artículo 21. La Junta de Gobierno y Administración será el órgano del tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones."

"Artículo 23. Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:

"I. Proponer, para aprobación del Pleno General, el proyecto de reglamento interior del tribunal;

"II. Expedir los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del tribunal;

"...

"V. Llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares; la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables;

"...

"XXXVIII. Determinar el establecimiento de Salas Especializadas, incluyendo su ámbito jurisdiccional, que podrá ser nacional o regional, de conformidad con criterios de racionalidad y de accesibilidad a la justicia."

"Artículo 40. Las Salas Auxiliares ejercerán jurisdicción material mixta y territorial en toda la República, y tendrán su sede en el lugar que determine el reglamento interior del tribunal.



"Dichas Salas auxiliarán a las Salas Regionales, a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas y a las secciones tanto en el dictado de las sentencias definitivas, como en la instrucción de los juicios, según lo defina la Junta de Gobierno y Administración."

119. Porciones normativas de las que se obtiene, que acorde al artículo 23, fracciones I, II y V, de la ley orgánica en estudio, la Junta de Gobierno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene facultades para proponer al Pleno General, el proyecto de reglamento interior del tribunal, así como para llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales; así como las sedes y número de las Salas Auxiliares; asimismo, el artículo 16 de la ley orgánica dispone en sus fracciones III y X, que el Pleno General de la Sala Superior tiene facultades para aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal y las reformas que le proponga la Junta de Gobierno y Administración, y determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares.

120. Por ende, los acuerdos impugnados no fueron más allá de la ley orgánica respectiva, ni contradijeron alguna de sus disposiciones.

121. Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 30/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1515, con número de registro digital: 172521, consultable bajo el rubro y texto siguientes:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.—La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcan-



ces de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición."

122. Criterio del cual se obtiene, esencialmente, que el **principio de reserva de ley** se refiere a que cuando una norma reserva expresamente a determinada ley la regulación de una determinada materia, excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, lo cual implica, a su vez, que: **i)** el legislador estableció por sí mismo la regulación de una materia determinada; y, **ii)** que la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, como lo puede ser el reglamento.

123. Por su parte, el diverso **principio de subordinación jerárquica** consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto es, su límite natural son los alcances de las disposiciones de la ley que reglamentan, sin que puedan contener mayores posibilidades o imponga diversas limitantes previstas por la propia ley.

124. En conclusión, **no puede estimarse que se transgreden los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, en atención de lo dispuesto por**



el numeral 23, fracción XXXVIII de la ley orgánica, respecto a si los acuerdos se ajustaron o no a criterios de racionalidad y accesibilidad a la justicia.

125. Lo anterior, toda vez que **es una cuestión ajena a los referidos principios**, pues el análisis de su racionalidad y accesibilidad a la justicia implica un estudio bajo diversos parámetros y derechos fundamentales, tal y como se realizó en apartados precedentes de esta sentencia.

126. En las relatadas condiciones, los criterios que deben imperar, es que los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, emitidos, en su orden, por el Pleno General de la Sala Superior y por la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: **a)** no realizan distinción basada en alguna categoría sospechosa prohibida por el artículo 1o. constitucional; **b)** en caso de que el asunto se envía sólo para su resolución, cuando ya se sustanció el juicio contencioso administrativo, no concreta transgresión alguna al derecho de acceso a la justicia de sus destinatarios previsto por el numeral 17 de la Carta Magna; **c)** en el supuesto de que se envíe el asunto para su trámite y resolución, sí se vulnera el derecho de acceso a la justicia de sus destinatarios, al no superar el test de proporcionalidad con relación en su finalidad constitucionalmente imperiosa, e implica una discriminación por resultado o indirecta; y, **d)** no vulneran los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que derivan del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

VIII. Criterios que deben prevalecer como jurisprudencias

127. En razón de las consideraciones expuestas, este Pleno del Trigésimo Circuito, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 225 y 226, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, considera que las tesis que deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia, son las siguientes:

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU EMISIÓN NO CONFIGURA UNA DISCRIMINACIÓN POR OBJETO O DIRECTA BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA PROHIBIDA



POR EL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país queda prohibida la discriminación motivada, entre otros supuestos, por la condición social de las personas; ahora bien, los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, expedidos, respectivamente, por el Pleno General de la Sala Superior y por la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en uso de las facultades que les otorga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al disponer, entre otras cuestiones, que la Sala Regional del Centro I, con sede en el Estado de Aguascalientes, recibirá apoyo por parte de las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles del indicado Tribunal Federal, para lo cual se seleccionarán los expedientes relativos a asuntos que versen sobre pensiones civiles que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), no implica que se esté realizando una distinción basada en una categoría sospechosa, esto es, el carácter de pensionados de los promoventes de los respectivos juicios de nulidad, sino que atendiendo objetivamente a los informes y reportes estadísticos que elaboró la Junta de Gobierno y Administración en uso de sus atribuciones, se acreditó la excesiva carga de trabajo que provocó el incremento de la promoción de asuntos sobre pensiones del citado organismo de seguridad social en diversas Salas Regionales, por lo cual, no puede considerarse que con la emisión de los acuerdos en comento, se haya pretendido ejercer algún tipo de discriminación directa en contra de ese grupo vulnerable, sino que se atendieron otros factores como son la naturaleza y la complejidad de los asuntos.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EL SUPUESTO QUE IMPLEMENTAN DE ORDENAR EL ENVÍO DE UN ASUNTO PARA SU EXCLUSIVA RESOLUCIÓN POR PARTE DE UNA SALA AUXILIAR CON DOMICILIO DIVERSO AL DE LA SALA REGIONAL AUXILIADA, NO TRANSGREDE EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE SUS DESTINATARIOS (PENSIONADOS) PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. En atención a la emisión de los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, expedidos respectivamente por el Pleno General de la Sala Superior y la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Sala Regional del Centro I del indicado tribunal, con sede en el Estado



de Aguascalientes, al requerir apoyo urgente ante la carga de trabajo que sobrepasó su capacidad de resolución, debía remitir a la Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles correspondiente, determinado número de expedientes concernientes a pensiones civiles que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para que continuara con su trámite y resolución hasta su total conclusión. Ahora bien, en el caso de que el asunto se encontrara sustanciado y se enviara exclusivamente para su resolución por parte del órgano auxiliar con residencia en lugar distinto al de la referida Sala Regional, no causa transgresión alguna al derecho a la tutela judicial efectiva de sus destinatarios (pensionados), en virtud de que no se les impone alguna carga adicional respecto al ejercicio de las formalidades esenciales que rigen el procedimiento y, en consecuencia, se favorece una impartición de justicia pronta y expedita en su beneficio.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EL SUPUESTO QUE IMPLEMENTAN DE ORDENAR EL ENVÍO DE UN ASUNTO PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN POR PARTE DE UNA SALA AUXILIAR CON DOMICILIO DIVERSO AL DE LA SALA REGIONAL AUXILIADA, VULNERA EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE SUS DESTINATARIOS (PENSIONADOS) PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, E IMPLICA UNA DISCRIMINACIÓN POR RESULTADO O INDIRECTA EN SU PERJUICIO. En atención a la emisión de los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, expedidos respectivamente por el Pleno General de la Sala Superior y por la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Sala Regional del Centro I del indicado tribunal, con sede en el Estado de Aguascalientes, al requerir apoyo urgente ante la carga de trabajo que sobrepasó su capacidad de resolución, debía remitir a la Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles correspondiente, determinado número de expedientes concernientes a pensiones civiles que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para que continuara con su trámite y resolución hasta su total conclusión. En ese tenor, en el supuesto de que se ordenara el envío del juicio contencioso administrativo para su trámite y resolución, aplicando un test de proporcionalidad en relación con las cargas económicas adicionales que les pudieran generar como grupo vul-



nerable a sus destinatarios, para tener una debida tutela judicial efectiva en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se supera la etapa relativa al examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, toda vez que sí se materializan en requisitos excesivos y desproporcionados en relación con la finalidad constitucionalmente perseguida (impartición de justicia pronta y expedita), en razón de que el estado de vulnerabilidad de los pensionados les dificulta, por regla general, realizar erogaciones para obtener una asesoría legal adecuada, y si los acuerdos de referencia ordenan la remisión de los asuntos a órganos auxiliares con residencia en un lugar distinto al domicilio de los promoventes, ello puede generarles gastos que no contemplaban al momento de promover el juicio de nulidad, siendo que se encuentran en una situación económica que amerita especial protección, dado que su reclamo se limita, normalmente, a lo suficiente para subsistir. En consecuencia, al ocasionarles estas cargas desproporcionadas tomando en cuenta su estado de vulnerabilidad, sus efectos o resultado es discriminatorio, en contravención al artículo 1o. constitucional.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA QUE DERIVAN DEL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. De la interpretación sistemática de los artículos 16, fracción X, 21, 23, fracciones I y II, y 40, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se desprenden las facultades del Pleno General de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para emitir los Acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2017 y el 11 de enero de 2018, respectivamente, sin que con su expedición, hayan excedido o contravenido lo dispuesto por la indicada ley orgánica, ya que la Junta de Gobierno tiene atribuciones para proponer al Pleno General, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal, así como para llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales, así como las sedes y número de las Salas Auxiliares; y, por su parte, el Pleno General de la Sala Superior tiene facultades para aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal y las reformas que le proponga la Junta de



Gobierno y Administración, así como determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares.

RESOLUTIVOS:

En mérito de lo expuesto y fundado, con apoyo en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 215, 216, 217, 218, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis, en los términos precisados en el considerando sexto de esta sentencia.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno del Trigésimo Circuito, en los términos de las tesis redactadas en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—Remítanse las tesis que se sustentan en la presente resolución en el plazo de quince días a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese esta determinación a los Tribunales Colegiados contendientes, y por vía electrónica, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su oportunidad, archívese el toca de la contradicción de tesis como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Trigésimo Circuito, por unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Guillermo Tafoya Hernández (presidente), Carlos Manuel Aponte Sosa (ponente), Yolanda Islas Hernández y David Pérez Chávez, quienes firman conjuntamente con el licenciado Iván Ramos Ortiz, secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 Bis-2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en



el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia XXX.3o.11 A (10a.), 2a./J. 146/2013 (10a.), 1a. CCXXIV/2015 (10a.), P. VII/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.), 1a./J. 11/2014 (10a.), 2a. XCV/2014 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXXII/2016 (10a.) y 2a./J. 107/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas, del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, del viernes 17 de octubre de 2014 a las 12:30 horas, del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y del viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EL SUPUESTO QUE IMPLEMENTAN DE ORDENAR EL ENVÍO DE UN ASUNTO PARA SU EXCLUSIVA RESOLUCIÓN POR PARTE DE UNA SALA AUXILIAR CON DOMICILIO DIVERSO AL DE LA SALA REGIONAL AUXILIADA, NO TRANSGREDE EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE SUS DESTINATARIOS (PENSIONADOS) PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. En atención a la emisión de los acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, expedidos respectivamente por el Pleno General de la Sala Superior y la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Sala Regional del Centro I del indicado tribunal, con sede en el Estado de Aguascalientes, al requerir apoyo urgente ante la carga de trabajo que sobrepasó su capacidad de resolución, debía remitir a la Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles correspondiente, determinado número de expedientes concernientes a pensiones civiles que otorga el Instituto de Se-



guridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para que continuara con su trámite y resolución hasta su total conclusión. Ahora bien, en el caso de que el asunto se encontrara sustanciado y se enviara exclusivamente para su resolución por parte del órgano auxiliar con residencia en lugar distinto al de la referida Sala Regional, no causa transgresión alguna al derecho a la tutela judicial efectiva de sus destinatarios (pensionados), en virtud de que no se les impone alguna carga adicional respecto al ejercicio de las formalidades esenciales que rigen el procedimiento y, en consecuencia, se favorece una impartición de justicia pronta y expedita en su beneficio.

PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO.
PC.XXX. J/25 A (10a.)

Contradicción de tesis 6/2019. Entre los criterios sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos del Trigésimo Circuito. 2 de septiembre de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Guillermo Tafoya Hernández, Carlos Manuel Aponte Sosa, Yolanda Islas Hernández y David Pérez Chávez. Ponente: Carlos Manuel Aponte Sosa. Secretario: Óscar Eduardo Hernández Altamira.

Criterios contendientes

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 559/2018, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 587/2018 y 120/2019, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 245/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EL SUPUESTO QUE IMPLEMENTAN DE ORDENAR EL ENVÍO DE UN ASUNTO PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN POR PARTE DE UNA SALA AUXILIAR CON DOMICILIO DIVERSO AL DE LA SALA REGIONAL AUXILIADA, VULNERA EL DERECHO A LA

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE SUS DESTINATARIOS (PENSIONADOS) PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, E IMPLICA UNA DISCRIMINACIÓN POR RESULTADO O INDIRECTA EN SU PERJUICIO.

En atención a la emisión de los acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, expedidos respectivamente por el Pleno General de la Sala Superior y por la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Sala Regional del Centro I del indicado tribunal, con sede en el Estado de Aguascalientes, al requerir apoyo urgente ante la carga de trabajo que sobrepasó su capacidad de resolución, debía remitir a la Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles correspondiente, determinado número de expedientes concernientes a pensiones civiles que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para que continuara con su trámite y resolución hasta su total conclusión. En ese tenor, en el supuesto de que se ordenara el envío del juicio contencioso administrativo para su trámite y resolución, aplicando un test de proporcionalidad en relación con las cargas económicas adicionales que les pudieran generar como grupo vulnerable a sus destinatarios, para tener una debida tutela judicial efectiva en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se supera la etapa relativa al examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, toda vez que sí se materializan en requisitos excesivos y desproporcionados en relación con la finalidad constitucionalmente perseguida (impartición de justicia pronta y expedita), en razón de que el estado de vulnerabilidad de los pensionados les dificulta, por regla general, realizar erogaciones para obtener una asesoría legal adecuada, y si los acuerdos de referencia ordenan la remisión de los asuntos a órganos auxiliares con residencia en un lugar distinto al domicilio de los promoventes, ello puede generarles gastos que no contemplaban al momento de promover el juicio de nulidad, siendo que se encuentran en una situación económica que amerita especial protección, dado que su reclamo se limita, normalmente, a lo suficiente para subsistir. En consecuencia, al ocasionarles estas cargas desproporcionadas tomando en cuenta su estado de vulnerabilidad, sus efectos o resultado es discriminatorio, en contravención al artículo 1o. constitucional.

PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO.
PC.XXX. J/26 A (10a.)



Contradicción de tesis 6/2019. Entre los criterios sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos del Trigésimo Circuito. 2 de septiembre de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Guillermo Tafoya Hernández, Carlos Manuel Aponte Sosa, Yolanda Islas Hernández y David Pérez Chávez. Ponente: Carlos Manuel Aponte Sosa. Secretario: Óscar Eduardo Hernández Altamira.

Criterios contendientes

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 559/2018, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 587/2018 y 120/2019, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 245/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA QUE DERIVAN DEL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. De la interpretación sistemática de los artículos 16, fracción X, 21, 23, fracciones I y II, y 40, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se desprenden las facultades del Pleno General de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para emitir los acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2017 y el 11 de enero de 2018, respectivamente, sin que con su expedición, hayan excedido o contravenido lo dispuesto por la indicada ley orgánica, ya que la Junta de Gobierno tiene atribuciones para proponer al Pleno General, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal, así como para llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales, así como las sedes y número de las Salas Auxiliares; y, por su parte, el Pleno General de la Sala Superior tiene facultades para



aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal y las reformas que le proponga la Junta de Gobierno y Administración, así como determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares.

PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO.
PC.XXX. J/27 A (10a.)

Contradicción de tesis 6/2019. Entre los criterios sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos del Trigésimo Circuito. 2 de septiembre de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Guillermo Tafoya Hernández, Carlos Manuel Aponte Sosa, Yolanda Islas Hernández y David Pérez Chávez. Ponente: Carlos Manuel Aponte Sosa. Secretario: Óscar Eduardo Hernández Altamira.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 559/2018, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 587/2018 y 120/2019, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 245/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

ACUERDOS SS/22/2017 Y G/JGA/91/2017, EMITIDOS, EN SU ORDEN, POR EL PLENO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR Y POR LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, AMBOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU EMISIÓN NO CONFIGURA UNA DISCRIMINACIÓN POR OBJETO O DIRECTA BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL.

De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país queda prohibida la discriminación motivada, entre otros supuestos, por la condición social de las personas; ahora bien, los acuerdos SS/22/2017 y G/JGA/91/2017, expedidos, respectivamente, por el Pleno General de la Sala Superior y por la Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en uso de las facultades que les otorga la Ley Orgánica del Tribunal Federal



de Justicia Administrativa, al disponer, entre otras cuestiones, que la Sala Regional del Centro I, con sede en el Estado de Aguascalientes, recibirá apoyo por parte de las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles del indicado Tribunal Federal, para lo cual se seleccionarán los expedientes relativos a asuntos que versen sobre pensiones civiles que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), no implica que se esté realizando una distinción basada en una categoría sospechosa, esto es, el carácter de pensionados de los promoventes de los respectivos juicios de nulidad, sino que atendiendo objetivamente a los informes y reportes estadísticos que elaboró la Junta de Gobierno y Administración en uso de sus atribuciones, se acreditó la excesiva carga de trabajo que provocó el incremento de la promoción de asuntos sobre pensiones del citado organismo de seguridad social en diversas Salas Regionales, por lo cual, no puede considerarse que con la emisión de los acuerdos en comento, se haya pretendido ejercer algún tipo de discriminación directa en contra de ese grupo vulnerable, sino que se atendieron otros factores como son la naturaleza y la complejidad de los asuntos.

PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO.
PC.XXX. J/24 A (10a.)

Contradicción de tesis 6/2019. Entre los criterios sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos del Trigésimo Circuito. 2 de septiembre de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Guillermo Tafoya Hernández, Carlos Manuel Aponte Sosa, Yolanda Islas Hernández y David Pérez Chávez. Ponente: Carlos Manuel Aponte Sosa. Secretario: Óscar Eduardo Hernández Altamira.

Criterios contendientes

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 559/2018, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 587/2018 y 120/2019, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 245/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



COMPETENCIA EN UN JUICIO MERCANTIL. LA FACTURA, POR SÍ SOLA, NO ES EFICAZ PARA DETERMINAR LA CONCURRENCIA DE VOLUNTADES A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 1092, 1093 Y 1104, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, Y ANTE ESE SUPUESTO, CORRESPONDE CONOCER DEL ASUNTO AL JUEZ DEL LUGAR EN DONDE SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL DEMANDADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 20/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO Y DÉCIMO QUINTO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 3 DE MARZO DE 2020. MAYORÍA DE NUEVE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS, VÍCTOR FRANCISCO MOTA CIENFUEGOS, ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES, ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS, FERNANDO RANGEL RAMÍREZ, ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ, JOSÉ RIGOBERTO DUEÑAS CALDERÓN, ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ Y DANIEL HORACIO ESCUDERO CONTRERAS. DISIDENTES: ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO, ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO, WALTER ARELLANO HOBELSBERGER, FERNANDO ALBERTO CASASOLA MENDOZA, VÍCTOR HUGO DÍAZ ARELLANO Y GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR, AL QUE SE ADHIEREN LOS DEMÁS DISIDENTES. PONENTE: FERNANDO RANGEL RAMÍREZ. SECRETARIO: OCTAVIO ROSALES RIVERA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la contradicción de tesis denunciada, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, constitucional, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, y 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se trata de una posible contradicción de tesis en materia civil, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de este Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por la parte quejosa en ambos



juicios de amparo, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Posturas de los Tribunales Colegiados.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en que basaron sus resoluciones los referidos órganos jurisdiccionales ahora contendientes.

1. Postura del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 407/2019, por unanimidad de votos dicho tribunal concedió la protección constitucional en los términos siguientes:

"... para que el citado Juez responsable deje insubsistente esa resolución y, en su lugar dicte otra, en la que prevea lo conducente sobre la admisión de la demanda instaurada por la aludida quejosa en contra de *****", al sí resultar competente para su conocimiento ..."

Origen. En la ejecutoria de seis de junio de dos mil diecinueve, dictada por el mencionado órgano jurisdiccional, se advierten, en síntesis, los antecedentes generales siguientes:

I. Por escrito de veintidós de abril de dos mil diecinueve, la actora¹ demandó en la vía oral mercantil del citado enjuiciado, el pago del importe que amparan las facturas electrónicas base de la acción.

II. Conoció del asunto el Juez Segundo de lo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México; se formó el expediente allí indicado, y por auto de veintiséis de abril de dos mil diecinueve, se declaró incompetente para conocer del asunto, con base en las premisas siguientes:

- En los documentos no se menciona el domicilio del demandado.
- En la demanda se precisa que el domicilio del enjuiciado se encuentra en el Estado de Nuevo León.

¹ Denunciante en la presente contradicción.



- En los documentos exhibidos no se advierte sumisión expresa de alguna por las partes conforme al artículo 1093 del Código de Comercio.

- Se actualiza el supuesto contenido en el artículo 1104, fracción III, del Código de Comercio, por tratarse de una acción personal y, por tanto, es Juez competente en el Estado de Nuevo León, motivo por el cual se devuelven los documentos a la actora.

Criterio. La ejecutoria de amparo de seis de junio de dos mil diecinueve, que emitió dicho Tribunal Colegiado, se **encuentra estructurada**, en lo que interesa, en la forma siguiente:

a) Transcribió parte del texto de las facturas, consistente (sic): "... **El pago de la presente factura deberá realizarse en el domicilio de la empresa emisora ubicado en la Ciudad de México.**"

b) Razonó que:

- Dicho texto ponía de manifiesto que en las facturas sí se había señalado el domicilio para el cumplimiento de la obligación de pago, por lo que la autoridad responsable aplicó incorrectamente los artículos 1093 y 1104, fracción III, del Código de Comercio.

- Al haberse designado el lugar de pago, **era irrelevante** que no se advirtiera sumisión expresa de las partes a que se refiere el artículo 1093 del Código de Comercio.

- Ante la designación del domicilio en la Ciudad de México, entonces se surte la competencia del Juez responsable en términos del **artículo 1104, fracción II, del Código de Comercio**, que prevé que es Juez competente el del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación.

2. Postura del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo **539/2019**, por unanimidad de votos dicho órgano jurisdiccional negó la protección constitucional solicitada.



Origen. En la ejecutoria de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, dictada por dicho Tribunal Colegiado, se advierten los antecedentes siguientes:

i. Por escrito de veintidós de abril de dos mil diecinueve, la actora demandó en la vía oral mercantil de *****, el pago del importe que amparan las facturas electrónicas base de la acción.

ii. Conoció del asunto el Juez Décimo de lo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México; se formó el expediente allí indicado, y por auto de veintiséis de abril de dos mil diecinueve, desechó la demanda –en la ejecutoria, por las razones allí indicadas, no se transcribieron o relataron las consideraciones del acto reclamado–.

Criterio. En la ejecutoria de amparo de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, dicho Tribunal Colegiado sostuvo, en síntesis, las premisas siguientes:

a) Los artículos 1090, 1092, 1093 y **1104 del Código de Comercio** prevén las reglas que definen la competencia de un Juez, cuyo ordenamiento otorga, en primer lugar, el derecho de los contratantes para designar al Juez competente por sumisión expresa **y señalan** el domicilio de cualquiera de las partes, **el lugar en que deba cumplirse la obligación** o lugar en que se ubique la cosa.

b) De no ejercerse la sumisión expresa, entonces la ley establece el **orden** en que se determinará la competencia: • el lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago; • **el lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación**; y • el domicilio del demandado, si tuviera varios domicilios, será Juez competente el que elija el actor.

c) **Conforme a lo anterior**, el Juez responsable no es competente para conocer de la demanda, porque en las facturas no existe un sometimiento expreso a través del cual los contendientes hayan renunciado al fuero que les corresponde, **pues las facturas fueron elaboradas unilateralmente por su emisor**.

d) Con independencia del alcance probatorio que puedan adquirir las facturas para su cobro, **su llenado no se efectúa conjuntamente entre acreedor**



y deudor, por lo que no existe sometimiento bilateral cuyo derecho se otorga a ambos y no a uno de ellos.

e) Además, en las facturas sólo se indica: **Lugar: Cd. México**, por lo que no existe un señalamiento claro de la Ciudad de México como lugar de pago.

f) En las facturas no se señaló lugar para el requerimiento de pago o del cumplimiento de la obligación.

g) En las facturas se señaló el domicilio del demandado ubicado en el Estado de Querétaro, en cuyo lugar se hizo entrega de las mercancías que amparan las facturas, por lo que se actualiza la regla competencial prevista en el artículo 1104, fracción III, del Código de Comercio.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

El objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes, a fin de generar seguridad jurídica.

Para determinar la existencia de una contradicción de tesis, se deben analizar los aspectos siguientes:²

- 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.

² Acorde con la jurisprudencia 1697, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, Tomo II, Procesal Constitucional, Materia Común, Novena Época, página mil novecientos veinticinco, 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.". Así como la tesis aislada P. XLVII/2009, del mismo órgano jurisdiccional, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, materia común, Novena Época, página sesenta y siete, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."



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

- Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre, 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.

- Con motivo de lo anterior, pueda dar lugar a la formulación de una interrogante 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.

- Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia, 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 carácter jurisprudencial.

- Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis, argumentos que, sin constituir el tema central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto.

El análisis de las mencionadas ejecutorias de amparo pone de relieve la existencia de la contradicción de tesis denunciada, pues:

I. En el contexto en que resolvió el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, se advierte una **postura principal contradictoria**, consistente en que en las facturas se señaló el lugar de pago, por lo que se actualizaba lo previsto en el artículo 1104, fracción II, del Código de Comercio.

II. En el contexto en que resolvió el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, se advierte una **postura principal contradic-**



toria, consistente en que las facturas fueron elaboradas unilateralmente, por lo que las partes no señalaron el lugar en que deba cumplirse la obligación, aunado a que en las facturas base de la acción no se precisó de forma clara tal circunstancia.

En efecto, **el punto fino** en que surge la contradicción es cuando el órgano jurisdiccional citado en primer término otorgó eficacia probatoria a la factura para tener por designado el lugar de cumplimiento a que se refiere el artículo 1104, fracción II, del Código de Comercio, en tanto que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado desde el inicio de su estudio desestimó el alcance probatorio de las facturas para fijar la competencia por la circunstancia de que **fueron elaboradas unilateralmente** por su emisor, **esto es, por una ausencia de voluntad bilateral**, cuya premisa influyó para determinar la inexistencia de la designación del lugar de pago y de la sumisión expresa, con independencia de que también razonó que en su contenido no se advertía de forma clara el lugar de cumplimiento.

Así, los tribunales federales convergen en un tema fundamental a dilucidar en la presente ejecutoria y, consecuentemente, el punto de contradicción se concentra en determinar **si una factura –que se exhibe como documento base de la acción de cobro– es eficaz o no, para determinar la existencia de la designación del lugar para el cumplimiento de la obligación a que se refiere el artículo 1104, fracción II, del Código de Comercio.**

Aun cuando **no es punto de contradicción** la inexistencia de la sumisión expresa a que se refiere el artículo 1093 del Código de Comercio, **como se sugiere** en parte en la denuncia de contradicción, pues ambos Tribunales Colegiados sostuvieron que no se advertía tal sometimiento, lo cierto es que **ese aspecto también es parte medular de sus argumentaciones**, por lo que este Pleno de Circuito estima que también debe abordarse su estudio, dada su vinculación que guarda con el numeral 1104 del citado ordenamiento.

QUINTO.—**Estudio.** Examinadas las resoluciones que dieron origen a la denuncia de contradicción de tesis, así como precisada la existencia y tema de ésta, se considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la sustentada en la presente resolución.



Los artículos 1092, 1093 y 1104, fracciones I a III, del Código de Comercio,³ en lo que interesa, prevén, por una parte, la **expresión de voluntad**⁴ como **fuentes** para determinar la competencia por razón de territorio, y por la otra, cuando **hay una ausencia** de la voluntad, para lo cual debe considerarse el domicilio del demandado.

El Código de Comercio prevé, en primer orden, la **existencia de una sumisión expresa** a que se refieren los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio, y para ello es indispensable la **expresión de voluntad bilateral o multilateral**,⁵ en dos aspectos:

a) Todos los interesados o litigantes deben expresar la renuncia⁶ de forma clara y terminante al fuero⁷ que la ley les concede.

³ "Artículo 1092. Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente."

"Artículo 1093. Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa. En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas."

"Artículo 1104. Salvo lo dispuesto en el artículo 1093, sea cual fuere la naturaleza del juicio, será Juez competente, en el orden siguiente:

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

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

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

⁴ Es la libre intención o elección exteriorizada de un sujeto para la consecución de un determinado acto jurídico; así la voluntad puede adoptarse como el consentimiento de un acto o la renuncia de un derecho o prerrogativa. La exteriorización de la voluntad debe hacerse en términos claros y precisos, de tal suerte que no quede duda del consentimiento del acto, como se advierte del «artículo» 1803 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria al Código de Comercio, que dispone: "**Artículo 1803**. El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello se estará a lo siguiente: I. Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos, y II. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente."

⁵ Pues tales numerales están redactados en un sentido plural al referirse a los litigantes o interesados.

⁶ Renuncia que significa la dimisión o dejación voluntaria de algo que se posee o del derecho a ello. Real Academia Española, *Diccionario Esencial de la Lengua Española*, Editorial Espasa Calpe, España, 2006, página 1283.

⁷ En el derecho procesal mexicano se utiliza la voz **fuero como sinónimo de competencia**, cuando se habla del fuero común, fuero federal y **fuero del domicilio, y como sinónimo de jurisdicción**.



b) Todos los interesados o litigantes deben expresar su voluntad de someterse, en caso de controversia, a los tribunales competentes del domicilio de alguna de las partes, del lugar del cumplimiento o de la ubicación de la cosa.⁸

De no ejercerse el sometimiento expreso, el numeral 1104 establece los demás casos que deben considerarse para determinar la competencia, en cuyas fracciones I y II, también **prevén como fuente la expresión de voluntad**, y en el orden siguiente:

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

II. El lugar **designado en el contrato**⁹ para el cumplimiento de la obligación.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Editorial Porrúa, tomo IV, México, 2002, página 147.

⁸ Es aplicable al caso y en lo conducente, la jurisprudencia 215 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Apéndice* de dos mil once, Tomo VII, Conflictos Competenciales, Primera Parte, Quinta Sección, Materia Civil, Novena Época, página trescientos uno, que dice: "COMPETENCIA EN UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. CORRESPONDE AL JUEZ A QUIEN LAS PARTES SE SOMETIERON EN EL CONTRATO.—De conformidad con los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio 'Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente', entendiéndose que 'Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede y para el caso de controversia, señalen como tribunales competentes los del domicilio de cualquiera de las partes del lugar de cumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas o de la ubicación de la cosa.'. Ahora bien, si en los contratos de arrendamiento mercantil cuya rescisión se demanda en el juicio, se estipuló que para la interpretación y cumplimiento de los mismos las partes se sometían a los tribunales de determinado lugar, renunciando al fuero que por razón de su domicilio pudiera corresponderles, debe entenderse que existió sumisión expresa a la competencia del Juez del lugar designado, siendo, por consecuencia, éste el competente para conocer del juicio y no el del domicilio del demandado, pues se renunció clara y terminantemente al mismo, sin que obste el hecho de que no se señale el artículo en que se establezca la competencia a la cual renuncian, ya que ello no lo exige el artículo 1093 del Código de Comercio para la existencia de la sumisión expresa."

⁹ Del latín *contractus*, derivado a su vez del verbo *contrahere*, reunir, lograr, concertar, es un acto jurídico que se constituye por el acuerdo de dos voluntades o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Editorial Porrúa, tomo II, México, 2002, página 551. Tal concertación se encuentra prevista, por ejemplo, en los artículos del Código Civil Federal, de aplicación supletoria del Código de Comercio, que disponen:

"Artículo 1792. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."



Ante la ausencia de voluntad, tal precepto, en su fracción III, finca la competencia en el lugar donde se ubique el domicilio del demandado, y si tuviere varios, será Juez el que elija el actor.

En el caso abordado por los tribunales contendientes, conviene precisar que el artículo 1104, fracción II, del Código de Comercio exige que la designación del lugar debe estar contenida en el contrato, **lo que significa que tal designación debe provenir necesariamente de una concertación «de» dos o más voluntades¹⁰ y por escrito.**

Ahora bien, la **factura** es un documento típico del tráfico mercantil, es decir, de actos comerciales y constituye un comprobante de carácter fiscal que, **de inicio, sólo emite el contribuyente con motivo del vínculo existente entre él y el Estado, quien debe recabar los impuestos generados por aquél,**¹¹ y tiene su origen en los servicios o bienes que aquél preste o enajene, para lo cual

"Artículo 1793. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos."

"Artículo 1794. Para la existencia del contrato se requiere: I. Consentimiento; II. Objeto que pueda ser materia del contrato."

¹⁰ Es ilustrativa al caso, **la tesis** aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLI, Primera Parte, materia civil, Sexta Época, página ciento setenta y cuatro, que dice: "COMPRAVENTA, COMPETENCIA SURGIDA CON MOTIVO DE LA.—Si de los términos del contrato de compraventa no se expresó concretamente el lugar designado para el cumplimiento del mismo contrato, es decir, no se emplean los términos de la fracción II del artículo 1104 del Código de Comercio, pero de la simple lectura del contrato se desprende el lugar donde debía cumplirse, y el cumplimiento del contrato respecto al comprador consiste en recibir la mercancía en los términos estipulados y pagar su precio, y en el contrato consta que el objeto comprado se recogería en el almacén de la compañía vendedora, y el pago se haría en el lugar donde opera ésta, se concluye que sí se designó donde debería el comprador cumplir las obligaciones emanadas del contrato de compraventa, y así es incuestionable que el juzgado competente para conocer del juicio es el del domicilio del vendedor y no del comprador."

Así como la tesis aislada de ese Alto Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CVII, materia civil, Quinta Época, página trescientos cuatro, que dice: "COMPETENCIA EN MATERIA MERCANTIL.—La fracción II del artículo 1104 del Código de Comercio, está concebida en tales términos, que debe entenderse que se refiere al caso en que le deudor haya designado expresamente en el contrato, el lugar para el cumplimiento de la deuda, pero no que tal cosa pueda presumirse."

¹¹ En términos del artículo 1o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que dispone: "Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea Parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico."



deberá proporcionar la factura a la persona que los adquiera, en términos del artículo 29, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación,¹² **cuya disposición exige que se elabore electrónicamente únicamente por el obligado.**

Factura en donde debe mencionarse el domicilio fiscal del obligado, y si tiene varios, el lugar en donde se emitió, en términos de los artículos 10 y 29-A del Código Fiscal de la Federación,¹³ y que desde luego no tiene intervención la persona que adquiere los productos o servicios que ampara tal documento.

Así, la factura se emplea como comprobante fiscal y de compraventa o prestación de servicios, y permite acreditar la relación comercial e intercambio de

¹² **Artículo 29.** Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de contribuciones que efectúen, los contribuyentes deberán emitirlos mediante documentos digitales a través de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria. Las personas que adquieran bienes, disfruten de su uso o goce temporal, reciban servicios o aquellas a las que les hubieren retenido contribuciones deberán solicitar el comprobante fiscal digital por internet respectivo."

¹³ **Artículo 10. Se considera domicilio fiscal:** I. **Tratándose de personas físicas:** a) Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios. b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades. c) Únicamente en los casos en que la persona física, que realice actividades señaladas en los incisos anteriores no cuente con un local, su casa habitación. Para estos efectos, las autoridades fiscales harán del conocimiento del contribuyente en su casa habitación, que cuenta con un plazo de cinco días para acreditar que su domicilio corresponde a uno de los supuestos previstos en los incisos a) o b) de esta fracción.—Siempre que los contribuyentes no hayan manifestado alguno de los domicilios citados en los incisos anteriores o no hayan sido localizados en los mismos, se considerará como domicilio el que hayan manifestado a las entidades financieras o a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, cuando sean usuarios de los servicios que presten éstas.—II. **En el caso de personas morales:** a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio. b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.—Cuando los contribuyentes no hayan designado un domicilio fiscal estando obligados a ello, o hubieran designado como domicilio fiscal un lugar distinto al que les corresponda de acuerdo con lo dispuesto en este mismo precepto o cuando hayan manifestado un domicilio ficticio, las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en cualquier lugar en el que realicen sus actividades o en el lugar que conforme a este artículo se considere su domicilio, indistintamente."

"Artículo 29-A. Los comprobantes fiscales digitales a que se refiere el artículo 29 de este código, deberán contener los siguientes requisitos: I. La clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida y el régimen fiscal en que tributen conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta. **Tratándose de contribuyentes que tengan más de un local o establecimiento, se deberá señalar el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan los comprobantes fiscales. ...** III. **El lugar y fecha de expedición. ..."**



bienes en atención a las circunstancias o características de su contenido y del sujeto a quien se le hace valer;¹⁴ sin embargo, como quedó asentado, su elaboración, de inicio, sólo proviene del proveedor o prestador del servicio, porque la regulación y expedición de la factura surge con motivo del vínculo existente entre el contribuyente y el Estado y, por ende, el señalamiento del domicilio sólo corresponde del que la expide; de ahí que la factura si bien pudiera demostrar la disposición de los bienes o la prestación de los servicios, no llega al extremo de acreditar la expresión de voluntad fehaciente que se exige en los artículos 1092, 1093 y 1104, fracciones I y II, «del» Código de Comercio, para determinar la competencia por razón del territorio.

Se afirma que es de inicio, **ya que, por excepción**, una factura, una vez impresa, también puede contener **textos adicionales consistentes en la expresión de voluntad de la persona –que adquirió los servicios o productos– para cubrir el pago en un determinado lugar**, como por **ejemplo**, las facturas que constituyen título ejecutivo, en términos del artículo 1391, fracción VII, del Código de Comercio.¹⁵

¹⁴ Acorde con la jurisprudencia 1a./J. 89/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de dos mil once, materia civil, Novena Época, página cuatrocientos sesenta y tres, que dice: "FACTURAS. VALOR PROBATORIO ENTRE QUIEN LAS EXPIDIÓ Y QUIEN ADQUIRIÓ LOS BIENES O SERVICIOS.—La factura es un documento privado que se emplea como comprobante fiscal, de compraventa o prestación de servicios, y permite acreditar la relación comercial e intercambio de bienes en atención a las circunstancias o características de su contenido y del sujeto a quien se le hace valer. En este sentido, si la factura es considerada un documento privado, ésta hace prueba legal cuando no es objetada, ya sea como título ejecutivo, de conformidad con el artículo 1391, fracción VII, del Código de Comercio o por lo previsto en el artículo 1241 del mismo ordenamiento. No obstante lo anterior, cuando en un juicio entre un comerciante y el adquirente de los bienes o servicios, la factura es objetada, no son aplicables las reglas previstas en los citados artículos, ya que su mera refutación produce que su contenido no sea suficiente para acreditar la relación comercial. Por tales motivos, si las facturas adquieren distinto valor probatorio, lo consecuente es que a cada parte le corresponda probar los hechos de sus pretensiones, para que el juzgador logre adminicular la eficacia probatoria de cualquiera de los extremos planteados, resolviendo de acuerdo con las reglas de la lógica y su experiencia."

En tal jurisprudencia no se analiza lo relativo a la expresión de voluntad para fijar la competencia como un presupuesto procesal.

¹⁵ "Artículo 1391. El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución. ... VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor."



Lo anterior no excluye la posibilidad de que el actor pudiera exhibir otros documentos relacionados con la factura base de la acción, que acrediten tal expresión de voluntad por parte del demandado a que se refieren los artículos 1092, 1093 y 1104, fracciones I y II, del Código de Comercio, pues lo único que se determina en la presente contradicción es que la factura, como documento, constituye un acto unilateral que, por sí solo, no es útil para determinar una concurrencia de voluntades para fijar la competencia por razón de territorio.

Por tanto, si la factura base de la acción no contiene la expresión de voluntad de la persona que adquirió los servicios o productos para cubrir el pago en un determinado lugar, entonces, **tal documento, por sí solo, no es eficaz para determinar la competencia por razón de territorio a que se refiere el artículo 1104, fracción II, del Código de Comercio**, pues como quedó asentado, éste exige que la designación del lugar debe estar contenida en el contrato, **el cual exige la expresión de voluntad bilateral o multilateral de los que intervienen en la operación comercial que ampara la factura.**

Atento a lo anterior, **toda factura que no contenga la expresión de voluntad como fuente para determinar la competencia por razón de territorio o domicilio** a que se refieren los artículos 1093 y 1104, fracciones I y II, del Código de Comercio, **entonces, es Juez competente el del lugar donde se ubique el domicilio del demandado.**

SEXTO.—**Propuesta de jurisprudencia.**

Después de haber analizado las respetables consideraciones de los tribunales que entraron en contradicción de criterios, este Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito considera que el criterio que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley de Amparo vigente, queda redactado bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

COMPETENCIA EN UN JUICIO MERCANTIL. LA FACTURA, POR SÍ SOLA, NO ES EFICAZ PARA DETERMINAR LA CONCURRENCIA DE VOLUNTADES A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 1092, 1093 Y 1104, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, Y ANTE ESE SUPUESTO, CORRESPONDE CONOCER DEL ASUNTO AL JUEZ DEL LUGAR EN DONDE SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL DEMANDADO. Tal ordenamiento prevé, en primer orden, la existencia de



una sumisión expresa a que se refieren los artículos 1092 y 1093, y para ello es indispensable la expresión de voluntad bilateral o multilateral en dos aspectos: a) Todos los interesados o litigantes deben expresar la renuncia de forma clara y terminante al fuero que la ley les concede; b) Deben expresar su voluntad de someterse, en caso de controversia, a los tribunales competentes del domicilio de alguna de las partes, del lugar del cumplimiento o de la ubicación de la cosa. De no ejercerse el sometimiento expreso, el artículo 1104 establece los demás casos que deben considerarse para determinar la competencia, en cuyas fracciones I y II también se prevén como fuente la expresión de voluntad, y en el orden siguiente: I. El del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago; y II. El lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación. Ante la ausencia de voluntad, dicho artículo, en su fracción III, finca la competencia en el lugar donde se ubique el domicilio del demandado, y si tuviere varios, será Juez competente el del lugar que elija el actor. Ahora bien, la factura es un documento típico del tráfico mercantil y constituye un comprobante de carácter fiscal que inicialmente sólo la emite el contribuyente en términos del artículo 29, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, y sólo por excepción, podrá contener textos adicionales consistentes en la expresión de voluntad de la persona –que adquirió los servicios o productos– para cubrir el pago en un determinado lugar, como por ejemplo, las facturas que constituyen título ejecutivo, en términos del artículo 1391, fracción VII, del citado ordenamiento legal. Por tanto, en toda factura que sólo la emita el proveedor o prestador o que no contenga la expresión de voluntad de la persona que recibe el producto o servicio que se le reclama como pago, es Juez competente en el lugar en donde se ubique el domicilio del demandado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—**Sí existe contradicción de tesis** entre el criterio sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los asuntos precisados en la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—**Debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de Circuito**, bajo el título, subtítulo y texto redactados en el último considerando de esta resolución.



Notifíquese; por oficio, con testimonio de esta ejecutoria, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes. Remítase por conducto del MINTERSCJN a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de la presente ejecutoria, así como su versión electrónica a la cuenta de correo electrónico sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx. En su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por mayoría de nueve votos de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Ismael Hernández Flores, Abraham Sergio Marcos Valdés, Fernando Rangel Ramírez, Adalberto Eduardo Herrera González, José Rigoberto Dueñas Calderón, Alejandro Sánchez López y Daniel Horacio Escudero Contreras.

La Magistrada Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, presidenta de este Pleno de Circuito, y los Magistrados Alejandro Villagómez Gordillo, Walter Arellano Hobelsberger, Fernando Alberto Casasola Mendoza, Víctor Hugo Díaz Arellano y Gonzalo Hernández Cervantes votaron en contra; el último de ellos formula voto particular, al que se adhieren todos los Magistrados disidentes.

Fue ponente el Magistrado Fernando Rangel Ramírez. Secretario: Octavio Rosales Rivera.

Firma electrónicamente mediante el uso de la FIREL, el Magistrado Gonzalo Arredondo Jiménez, en sustitución del Magistrado Adalberto Eduardo Herrera González, en términos de lo dispuesto por los artículos 40 y 46, segundo párrafo, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

Firman electrónicamente mediante el uso de la FIREL la Magistrada presidenta y los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del



Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que 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 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Gonzalo Hernández Cervantes, en la contradicción de tesis 20/2019, al que se adhieren la Magistrada Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo y los Magistrados Alejandro Villagómez Gordillo, Walter Arellano Hobelsberger, Fernando Alberto Casasola Mendoza y Víctor Hugo Díaz Arellano.

En sesión de tres de marzo del año en curso, por mayoría de votos de este Pleno de Circuito, quedó aprobada la resolución de la contradicción de tesis al rubro indicada, en la que se determinó que la competencia en un juicio mercantil correspondía al Juez del lugar donde se ubica el domicilio del demandado, salvo que la factura base de la acción, contuviera la expresión de voluntad de ambas partes (vendedor y/o prestador de servicios y el comprador), como fuente para determinarla, en términos de los artículos 1092, 1093 y 1104, fracciones I y II, del Código de Comercio.

Ahora bien, no se comparte el criterio de la mayoría, porque no hay razón jurídica suficiente para llegar a la citada conclusión, por las siguientes razones:

El proyecto de la mayoría concluye que es Juez competente el del lugar donde se ubique el domicilio del demandado cuando la factura cuyo pago se reclama sólo la emita el proveedor o prestador de servicios y no contenga la expresión de voluntad de la persona que recibe el producto o servicio.

Sin embargo, en esa conclusión se soslayan diversas reglas jurídicas establecidas, tanto en la ley, como en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el contenido de la factura y el alcance probatorio que tienen estos documentos al momento de hacer la valoración respectiva de los mismos por el órgano jurisdiccional.

Ciertamente, en la jurisprudencia número 1a./J. 89/2011, de rubro: "FACTURAS VALOR PROBATORIO ENTRE QUIEN LAS EXPIDIÓ Y QUIEN ADQUIRIÓ LOS BIENES O SERVICIOS.", emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal, visible



en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de dos mil once, materia civil, Novena Época, página cuatrocientos sesenta y tres, estableció, entre otras reglas, que la factura es un documento privado que hace prueba legal cuando no es objetado.

En consecuencia, si se siguen las reglas establecidas por la ley (Código de Comercio) en cuanto al momento procesal en que se puede objetar un documento privado, se advierte que ese acto procesal se verifica en un primer momento una vez que la demanda respectiva es admitida, esto es, cuando se contesta la demanda, pues hasta ese momento procesal es donde el enjuiciado tiene conocimiento pleno del contenido de los documentos en que se funda la acción y nunca antes.

Luego, la competencia es un presupuesto procesal básico, sin el cual no se puede desarrollar válidamente un procedimiento y, por ende, el juzgador que conoce la controversia debe establecerla en el primer auto donde decide sobre la admisión o no de la demanda, pues debe fijar la competencia para conocer del asunto sometido a su consideración y para este efecto, es evidente que no puede tomar en consideración el juzgador una objeción que aún no se plantea, pues no se le ha reconocido el carácter de parte material en la contienda a la demandada, por lo que si el contenido de la factura no ha sido objetado, no hay razón jurídica para que no le conceda valor probatorio el juzgador a dicho documento privado; además de que le está vedado al Juez asumir la defensa de los intereses de alguna de las partes, pues infringiría el principio procesal sobre la igualdad de las partes en el procedimiento.

Entonces, la decisión sobre la competencia debe establecerse con base en la ley, lo narrado en la demanda y los documentos que se adjunten a ésta.

Ahora bien, en términos del artículo 104, fracción II, del Código de Comercio, es Juez competente el del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación y en la generalidad el vendedor o proveedor del servicio es quien estipula implícita o explícitamente en la factura, el lugar donde debe cumplirse el contrato y el comprador acepta en donde recibe la mercancía o servicio y donde debe pagar su precio y también en la generalidad la mercancía se recoge en el almacén o va al lugar donde se presta el servicio y el pago se hace donde opera el vendedor o prestador del servicio y no donde reside el comprador y, por tanto, es incuestionable que el juzgado competente para conocer del juicio es el del domicilio del vendedor o prestador del servicio y no el del comprador; de ahí que no puede establecerse que el Juez competente sea el del domicilio del comprador (demandado) por no estar en la factura el pacto de ambas partes sobre el lugar de pago.



En esta tesitura, resulta ilógico y contrario a la práctica comercial y al dinamismo que ésta debe tener, estimar que un vendedor o prestador de servicios quiera efectuar el cobro de las facturas de manera judicial o extrajudicial en todos los lugares donde resida la diversidad de sus clientes o compradores, basta que la factura contenga lugar de expedición o explícitamente indique lugar de pago para que el juzgador quede vinculado a esos datos para los efectos de fijar su competencia, con independencia de la postura que asuman las partes una vez que se establezca la relación jurídico procesal.

Por otra parte, el legislador, al crear sistema competencial por territorio y fijar las reglas del artículo 1104 del Código de Comercio, atendió a un elemento esencial del negocio jurídico celebrado, a saber, la determinación del lugar donde el deudor pueda liberarse de la obligación contraída.

Así, cada fracción del precepto en comento es excluyente de la anterior, pero tienen como eje central la determinación o no del lugar donde debe liberarse el deudor de la obligación:

1. El lugar designado para que el demandado sea requerido judicialmente de pago;
2. Si el anterior no fue señalado, el lugar designado para el cumplimiento de la obligación; y
3. A falta de los anteriores, el del domicilio del demandado.

Así, hay prelación de la fracción II sobre la fracción III del artículo 1104 del Código de Comercio, y su razón de ser es dar seguridad y certeza jurídica entre los contratantes.

Ahora bien, para establecerse la competencia por el juzgador, la factura genera un indicio importante sobre la adquisición de los bienes descritos, por quien aparece como cliente y el hecho de que en esa factura se asiente un domicilio de expedición o de pago, es lógico presumir que es el domicilio donde se debe requerir el pago; de no ser así, esto causaría incertidumbre jurídica, pues se obligaría al vendedor a acudir a un órgano jurisdiccional del domicilio de la persona que recibió el bien o servicio, incluso también pudiera suceder que la posible demandada ni siquiera se obligó a pagarla por ser sólo beneficiaria de la compra realizada por diversa persona que fue la directa compradora.

Por tal razón, es dable al juzgador atenerse, por seguridad jurídica, para fijar la competencia, al domicilio de expedición de la factura o al señalado en la misma



para el pago, aunque para este efecto no haya intervenido la voluntad del comprador, como indicio de que se ha designado en el documento fundatorio de la acción, el lugar para el cumplimiento de la obligación del pago reclamado.

Las razones anteriores son las que hacen disentir del criterio mayoritario.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

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

COMPETENCIA EN UN JUICIO MERCANTIL. LA FACTURA, POR SÍ SOLA, NO ES EFICAZ PARA DETERMINAR LA CONCURRENCIA DE VOLUNTADES A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 1092, 1093 Y 1104, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, Y ANTE ESE SUUESTO, CORRESPONDE CONOCER DEL ASUNTO AL JUEZ DEL LUGAR EN DONDE SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL DEMANDADO. Tal ordenamiento prevé, en primer orden, la existencia de una sumisión expresa a que se refieren los artículos 1092 y 1093, y para ello es indispensable la expresión de voluntad bilateral o multilateral en dos aspectos: a) Todos los interesados o litigantes deben expresar la renuncia de forma clara y terminante al fuero que la ley les concede; b) Deben expresar su voluntad de someterse, en caso de controversia, a los tribunales competentes del domicilio de alguna de las partes, del lugar del cumplimiento o de la ubicación de la cosa. De no ejercerse el sometimiento expreso, el artículo 1104 establece los demás casos que deben considerarse para determinar la competencia, en cuyas fracciones I y II también se prevén como fuente la expresión de voluntad, y en el orden siguiente: I. El del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago; y II. El lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación. Ante la ausencia de voluntad, dicho artículo, en su fracción III, finca la competencia en el lugar donde se ubique el domicilio del demandado, y si tuviere



varios, será Juez competente el del lugar que elija el actor. Ahora bien, la factura es un documento típico del tráfico mercantil y constituye un comprobante de carácter fiscal que inicialmente sólo la emite el contribuyente en términos del artículo 29, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, y sólo por excepción, podrá contener textos adicionales consistentes en la expresión de voluntad de la persona –que adquirió los servicios o productos– para cubrir el pago en un determinado lugar, como por ejemplo, las facturas que constituyen título ejecutivo, en términos del artículo 1391, fracción VII, del citado ordenamiento legal. Por tanto, en toda factura que sólo la emita el proveedor o prestador o que no contenga la expresión de voluntad de la persona que recibe el producto o servicio que se le reclama como pago, es Juez competente en el lugar en donde se ubique el domicilio del demandado.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.C. J/103 C (10a.)

Contradicción de tesis 20/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Quinto, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de marzo de 2020. Mayoría de nueve votos de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Ismael Hernández Flores, Abraham Sergio Marcos Valdés, Fernando Rangel Ramírez, Adalberto Eduardo Herrera González, José Rigoberto Dueñas Calderón, Alejandro Sánchez López y Daniel Horacio Escudero Contreras. Disidentes: Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, Alejandro Villagómez Gordillo, Walter Arellano Hobelsberger, Fernando Alberto Casasola Mendoza, Víctor Hugo Díaz Arellano y Gonzalo Hernández Cervantes, quien formuló voto particular, al que se adhieren los demás disidentes. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretario: Octavio Rosales Rivera.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 407/2019, y el diverso sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 539/2019.

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.



HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 92 DE SU REGLAMENTO. NO ES CONJUNTAMENTE CON LA NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES OMITIDAS O NO SATISFECHAS, SINO CON LA DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INFRACCIÓN DE QUE SE TRATE, CUANDO LA AUTORIDAD DEBE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE SU MONTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 7/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. 12 DE DICIEMBRE DE 2017. MAYORÍA DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS PEDRO DANIEL ZAMORA BARRÓN, GUILLERMO CUAUTLE VARGAS, EDUARDO TORRES CARRILLO, JUAN ANTONIO TREJO ESPINOZA Y JUAN PABLO HERNÁNDEZ GARZA. DISIDENTE: SAMUEL MERAZ LARES. PONENTE: EDUARDO TORRES CARRILLO. SECRETARIO: HÉCTOR JAVIER CERVANTES VILLANUEVA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno del Decimonoveno Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 94 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Bis, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este último, en relación con el punto primero, fracción XIX, en concordancia con el punto segundo, fracción XIX, número "1" del Acuerdo General 3/2013 del Pleno de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como el diverso Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.



Lo anterior, toda vez que los criterios contendientes fueron emitidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad y por el Segundo Tribunal Colegiado en las mismas materias, Circuito y residencia, esto es, se trata de criterios sostenidos por órganos colegiados competentes para resolver por el Pleno del Decimonoveno Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que dicha denuncia la hizo el presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, que sostuvo una de las posturas que participan en la presente contradicción.

TERCERO.—**Consideraciones en que se sustentan los criterios contendientes.**

Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito con sede en esta ciudad, en el amparo directo administrativo 28/2017, resolvió:

"QUINTO.—**Estudio.**

"Los conceptos de violación son **infundados.**

"- **Antecedentes.**

"Mediante escrito depositado el **veintitrés de mayo de dos mil dos mil dieciséis** (sic) en la oficina del Servicio Postal Mexicano en Tampico, Tamaulipas, e ingresado el **veintisiete de mayo siguiente** en la Oficialía de Partes de la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Admi-



nistrativa (actualmente, Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa), con residencia en esta ciudad, ***** ocurrió a demandar la nulidad de la resolución contenida en el oficio ***** de **veintisiete de abril de dos mil dieciséis**, emitida por la Administración Desconcentrada Jurídica de Tamaulipas '5', que resolvió el recurso de revocación *****, en el sentido de confirmar las resoluciones contenidas en los oficios ***** y ***** de nueve y diez de noviembre de dos mil quince, respectivamente, emitidas por la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Tampico, Tamaulipas, en el que se determinaron dos créditos fiscales en cantidades de \$42,160.00 (cuarenta y dos mil ciento sesenta pesos 00/100 moneda nacional) y \$34,720.00 (treinta y cuatro mil setecientos veinte pesos 00/100 moneda nacional) por concepto de multas.

"La autoridad demandada, en su contestación, sostuvo la legalidad de (sic) resolución impugnada y ofreció las pruebas que estimó pertinentes.

"Agotado el trámite de ley, el **veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis**, la instructora del juicio, primer secretaria de Acuerdos de la primera ponencia de la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, actuando en suplencia por falta de Magistrado titular, dictó la sentencia correspondiente, en la que desestimó los conceptos de nulidad planteados por el actor y, en consecuencia, reconoció la validez de la resolución directamente impugnada, así como de las recurridas en sede administrativa.

"- **Conceptos de violación.**

"Conviene precisar al respecto, que el quejoso debe combatir todas las consideraciones expuestas en el fallo aludido, que estime le afecten o que fueron emitidas al margen de la ley, así como poner en conocimiento del tribunal de amparo, todas aquellas omisiones en las que, en su caso, la autoridad responsable hubiera incurrido al momento de examinar sus conceptos de impugnación.

"Esto último, a fin de que el tribunal de control constitucional, de estimar que efectivamente se produjeron las omisiones que el quejoso plantea, pueda conceder el amparo para efectos y ordenar a la autoridad responsable se avoque a su conocimiento, por ser el que está obligado a resolver todas las



pretensiones de las partes, en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Al respecto, es aplicable la jurisprudencia que dice:

"CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO ANALIZADOS EN SU INTEGRIDAD. LA OMISIÓN RELATIVA DEBE SER COMBATIDA POR EL QUEJOSO A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE FORMULE EN SU DEMANDA DE AMPARO.—En virtud de que en el juicio de nulidad rige el principio de congruencia contenido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el cual estriba en que al resolver la controversia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus Salas Metropolitana o Regionales deben sujetarse a lo planteado por las partes en la demanda, su ampliación si la hubo, y en la contestación a una y otra, sin omitir nada, ni añadir cuestiones jurídicas no propuestas en forma oportuna por los que controvierten, resulta inadmisibles tomar en consideración en el juicio de amparo directo que se promueva en contra de la sentencia relativa al resolver sobre la legalidad de la misma, los conceptos anulatorios propuestos por el actor del juicio fiscal, cuyo estudio omitió la emisora de esa sentencia, ya que en tal caso corresponde al actor quejoso combatirla expresamente al través de los conceptos de violación que formule en su demanda de garantías, o sea, mediante ellos impugnar esa violación formal en que hubiere incurrido la responsable, a efecto de que, en su caso, esto es, de trascender al resultado de la sentencia reclamada, le sea concedida la protección constitucional impetrada y, por tanto, a virtud de la ejecutoria amparadora, obligar a la autoridad al análisis del concepto de anulación soslayado, pues es evidente que esa omisión no constituye una violación manifiesta de la ley que hubiese afectado las defensas del promovente del amparo, precisamente porque estuvo en aptitud de inconformarse con ella al través del juicio constitucional.¹

"Así, el estudio de los conceptos de violación se realizará conforme a los siguientes rubros:

¹ Tesis VII.1o.A.T. J/30 del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito, publicada en la página 1024, Tomo XXII, julio de 2005, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 178024



"A) Omisión de invocar en el requerimiento de obligaciones, el segundo párrafo del artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

"El quejoso aduce en el **tercero** de sus motivos de disenso, que la sentencia reclamada transgrede en su perjuicio el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional y el diverso 51, párrafo antepenúltimo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,² toda vez que la Sala responsable sostuvo que el requerimiento de cumplimiento de obligaciones fiscales, está debidamente fundado en cuanto a la competencia de la autoridad, aun cuando no se citara el segundo párrafo del artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, ya que citó el artículo 16, párrafos primero y último, del reglamento en mención, el cual autoriza específicamente a las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente, para ejercer lo dispuesto en la fracción XL del artículo 14 del reglamento citado, como facultades propias.

"Al respecto, refiere el peticionario del amparo, que las facultades precisadas en el artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, entre las que destaca la fracción XL, relativa al requerimiento de la presentación de declaraciones, son originalmente concedidas expresamente a la Administración General de Servicios al Contribuyente; y, que es el párrafo segundo del invocado artículo 14 del reglamento, el fundamento para que esa administración general sea auxiliada en el ejercicio de dichas atribuciones, por los administradores locales de Servicios al Contribuyente, por tanto, también debió citarse esa porción normativa para fundamentar la competencia 'de grado' y 'concurrente'.

"Además, agrega el quejoso que si bien el numeral 9, tercer párrafo, del reglamento referido, establece que las Administraciones Locales de Servicios

² **Artículo 51.** Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"...

"El tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución."



al Contribuyente serán unidades adscritas a la Administración General de Servicios al Contribuyente, lo cierto es que no señala que auxiliarán a esta última en el ejercicio de sus atribuciones, lo que sí establece el artículo 14, párrafo segundo, del reglamento mencionado.

"Es **infundado** el planteamiento que antecede.

"En efecto, del análisis realizado al artículo 16 constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas jurisprudencias, se ha concluido que la fundamentación de la competencia es un requisito esencial del acto de autoridad, por lo que para estimar que un acto de autoridad está debidamente fundado, la autoridad administrativa debe invocar adecuadamente su competencia (por materia, grado, territorio y cuantía); y, que ese deber implica, en algunos casos, transcribir una porción del precepto que prevé tal competencia, cuando se trate de una norma compleja.

"Al respecto, se citan como apoyo las jurisprudencias siguientes:

"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.—Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue



exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la Ley Fundamental o la secundaria.³

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.—De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: «COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.», así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por

³ Octava Época. Con número de registro digital: 205463. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 77, mayo de 1994, materia común, tesis P./J. 10/94, página 12.



razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.⁴

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.—De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: «COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.», así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para

⁴ Novena Época. Con número de registro digital: 188432. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de 2001, materia administrativa, tesis 2a./J. 57/2001, página 31.



considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.⁵

"En la ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 57/2001 previamente transcrita, se consideró que los criterios bajo los cuales se fija la competencia de las autoridades administrativas, son, básicamente:

"a) Materia:

"Atiende a si la naturaleza del acto y a las cuestiones jurídicas que constituyen el objeto de aquél, se ubican dentro del campo de acción de cada órgano, que se distingue de los demás (salud, fiscales, administrativas, ecología, comercio, entre otros).

"b) Grado:

"También llamada funcional o vertical y se refiere a la competencia estructurada piramidalmente, que deriva de la organización jerárquica de la administración pública, en la que las funciones se ordenan por grados (es-

⁵ Novena Época. Con número de registro digital: 177347. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia administrativa, tesis 2a./J. 115/2005, página 310.



calas) y los órganos inferiores no pueden desarrollar materias reservadas a los superiores o viceversa.

"c) Territorio:

"Ésta hace alusión a las circunscripciones administrativas. El Estado por la extensión de territorio y complejidad de las funciones que ha de realizar, se encuentra en necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitada localmente; por tanto, dos órganos que tengan idéntica competencia en cuanto a la materia, se pueden distinguir; sin embargo, por razón de territorio.'

"A su vez, los artículos **14**, primer párrafo, fracción XL, segundo y tercer párrafos, numeral 9, **y 16**, párrafos primero, fracción I, y último, ambos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria aplicable, establecen:

"**Artículo 14.** Compete a la Administración General de Servicios al Contribuyente:

"...

"**XL.** Requerir la presentación de declaraciones, avisos, documentos e instrumentos autorizados, cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos y simultánea o sucesivamente hacer efectiva una cantidad igual a la determinada en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate o a la que resulte determinada por la autoridad, así como requerir la rectificación de errores u omisiones contenidos en las declaraciones, solicitudes, avisos, documentos e instrumentos autorizados.

"...

"**La Administración General de Servicios al Contribuyente estará a cargo de un administrador general, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que en adelante se señalan.**

"Las unidades administrativas de las que sean titulares los servidores públicos que a continuación se indican estarán adscritas a la Administración General de Servicios al Contribuyente:



"...

"9. Administradores locales de Servicios al Contribuyente."

"**Artículo 16.** Compete a las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades señaladas en las fracciones I, III, IV, V, VI, VIII, IX, XI, XII, XVII, XVIII, XX, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVII, XXXIX, **XL**, XLI, XLII, XLIII, XLV, XLVI y XLVII del artículo 14 de este reglamento.

"Compete a las Subadministraciones Locales de Servicios al Contribuyente, dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la administración local a la que se encuentran adscritas, ejercer las siguientes facultades:

"I. La señalada en la fracción **XL** del artículo 14 de este reglamento.

"...

"Las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente estarán a cargo de un administrador local, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los subadministradores, jefes de departamento, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio."

"Del precepto 14 transcrito, se advierte (primer párrafo), que a la Administración General de Servicios al Contribuyente le compete realizar lo establecido en la fracción **XL**, consistente en requerir la presentación de declaraciones, avisos, documentos e instrumentos autorizados, cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos y simultánea o sucesivamente hacer efectiva una cantidad igual a la determinada en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate o la que resulte determinada por la autoridad, así como requerir la rectificación de errores u omisiones contenidos en las declaraciones, solicitudes, avisos, documentos e instrumentos autorizados.

"Dicho artículo también refiere (segundo párrafo), que la Administración General de Servicios al Contribuyente estará a cargo de un administrador general, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que



en adelante se señalan, entre ellos, los administradores locales de Servicios al Contribuyente.

"A su vez, el numeral 16 del citado reglamento (primer párrafo), señala que compete a las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente (unidades administrativas las cuales se encuentran a cargo del administrador local), dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades señaladas en diversas fracciones del artículo 14 del citado reglamento, entre las que se encuentra la fracción **XL**; facultad que también le corresponde a los subadministradores locales de Servicios al Contribuyente, dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la administración local a la que se encuentran adscritos (segundo párrafo, fracción I).

"Así, de los preceptos 14 y 16 en estudio se obtiene, que respecto de las facultades a que se refieren las diversas fracciones del artículo 14, citadas en el párrafo primero del 16, no se prevé un sistema de competencia por razón de grado, conforme al cual los órganos inferiores no puedan desarrollar materias reservadas al superior, y viceversa, sino que se establece un sistema de atribuciones **concurrentes** (en esto parece coincidir el quejoso dado que refiere el término: competencia concurrente), toda vez que otorga dichas facultades tanto a la administración general, como a los administradores locales, ambos de Servicios al Contribuyente.

"Aunque los administradores locales de Servicios al Contribuyente, al ejercer las referidas facultades, deben hacerlo dentro de la circunscripción territorial que a cada uno corresponda.

"De lo anterior, se colige que aun cuando la autoridad haya omitido citar en el oficio de requerimiento, el segundo párrafo del artículo 14 del ordenamiento en cita, que a la letra dice:

"... La Administración General de Servicios al Contribuyente estará a cargo de un administrador general, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que en adelante se señalan."

"Ello no significa que carezca de la suficiente fundamentación de la competencia material y de grado de la autoridad, pues como bien lo determinó la



Sala del conocimiento, conforme a las disposiciones reglamentarias citadas, la facultad de requerir la presentación de declaraciones cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos, aun cuando originalmente se otorga a la Administración General de Servicios al Contribuyente, también es propia de las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente (unidades administrativas), en competencia concurrente, ello dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda.

"De tal forma que a pesar de que no se señalara la porción normativa que dispone que los administradores locales de Servicios al Contribuyente son auxiliares de la Administración General de Servicios al Contribuyente, en el ejercicio de sus facultades, lo cierto es que no podría desconocerse que a aquellos les corresponde en forma directa el ejercicio de la facultad de que se trata, precisamente porque así lo autoriza el artículo 16, párrafo primero, en relación con el 14, fracción XL, ambos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

"En ese contexto, si el artículo 16, en relación con el 14, ambos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, respecto de la facultad atinente al requerimiento de presentación de declaraciones, no establece una competencia por grado, deviene que, como lo resolvió la Sala del conocimiento, la falta de cita del segundo párrafo del artículo 14 del reglamento en mención no se traduce en la ilegalidad de ese requerimiento, por insuficiente fundamentación de la competencia.

"En cuanto a lo argüido por el quejoso, en relación a que el estudio de la competencia, la Sala debió realizarlo de oficio, lo que no hizo, lo cual sustenta en la tesis IV.2o.A. J/7 (10a.), de título y subtítulo: 'CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EJERCERLO, AUN DE OFICIO, CUYO INCUMPLIMIENTO VULNERA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO EN SU CONJUNTO.'

"Debe decirse que si la Sala declaró infundado el concepto de nulidad atinente a la insuficiente fundamentación de la competencia 'material', 'de grado'



y 'concurrente' conforme a lo planteado por el actor; sin expresar, de oficio, por diversas razones, que la autoridad demandada hubiera incurrido en falta de fundamentación de la competencia o en falta de competencia, ello debe entenderse como que (sic) estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución impugnada.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia que dice:

"COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.—El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad."⁶

⁶ Novena Época. Con número de registro digital: 170827. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia administrativa, tesis 2a./J. 218/2007, página 154.



"No está de más aclarar que la tesis en que sustenta su argumento el quejoso, ya quedó superada con la emisión de la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), de título y subtítulo: 'CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.'

"En cuanto a la diversa jurisprudencia 1a./J. 38/2015 (10a.), que invoca el peticionario del amparo, de título y subtítulo: 'CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD (SIC), POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', debe decirse que no es aplicable al caso, dado que la lectura de la sentencia reclamada lleva al conocimiento de que la Sala responsable no advirtió méritos para realizar un control difuso de constitucionalidad y/o convencionalidad.

"B) Omisión de invocar en el requerimiento de contribuciones el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación.

"En otro contexto, en el **segundo concepto de violación** el quejoso arguye que, contrario a lo sostenido por la Sala responsable, el administrador local de Servicios al Contribuyente de Tampico omitió citar el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones, que es el que faculta a motivar su requerimiento en hechos que conozca en el ejercicio de sus facultades de comprobación, expedientes o base de datos; así como señalar de dónde conoció que no había cumplido con sus obligaciones.

"En ese sentido, el quejoso insiste en que el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación faculta a las autoridades fiscales para apoyarse en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el propio código o en las leyes fiscales, o bien, que consten en los expedientes, documentos o base de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, los cuales podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en la materia de contribuciones federales.



"Que tal fundamento legal no sólo aplica a la conclusión de un procedimiento, sino que debe observarse en cualquier acto que la autoridad determine como una consecuencia jurídica al contribuyente con independencia de si deriva de un procedimiento o de un acto sancionatorio, como la multa controvertida en el juicio natural, ya que la obligación de las autoridades de fundar y motivar sus actos y resoluciones, son para todos los que se deban notificar a los contribuyentes.

"Por tanto, sostiene que el requerimiento también debió fundarse en este artículo, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión, así como precisar en qué documentos, archivos o base de datos, microfilms, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que la autoridad tenía en su poder, se advertía que el ahora quejoso no había tenido registrado el cumplimiento de obligaciones que se precisaron en el requerimiento, a efecto de que el accionante, aquí quejoso, estuviera en aptitud de desvirtuar el contenido del requerimiento; omisión que, concluye, evidentemente afecta sus derechos fundamentales.

"Los conceptos de violación en estudio son **infundados**.

"Para dar solución al problema, es conveniente tener en cuenta que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16, párrafo primero, constitucional, exige que en los actos de molestia la autoridad funde la causa legal del procedimiento.

"El Alto Tribunal ha sido prolijo en definir que el alcance de dicha garantía impone a la autoridad el deber de expresar, como parte medular del acto de molestia, los fundamentos legales que sean su base jurídica.

"La garantía de fundamentación tiene como presupuesto el principio de derecho según el cual la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permita; de suerte que, desde esta perspectiva, lo que la Norma Fundamental exige es citar las disposiciones que sean la fuente normativa indispensable para justificarlo, es decir, aquellos sin los cuales no podría asumirse que la acción gubernamental está autorizada por el derecho.

"Conforme a lo expuesto, el deber constitucional de fundar los actos de autoridad no exige la cita de todos los preceptos que de manera directa o in-



directa, pudieran estarles relacionados, sino sólo de los que sustancialmente autoricen su emisión. Lo que a su vez permitirá al particular el ejercicio de una defensa adecuada en caso de que estime que los actos de autoridad no se apegan a las disposiciones en que se fundan.

"Es aplicable al respecto la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"ACTOS DE MOLESTIA. DEBEN SER EFECTUADOS POR AUTORIDAD COMPETENTE QUE LOS FUNDE Y MOTIVE.—La interpretación correcta de la garantía individual de legalidad que consagra el artículo 16 de la Constitución General de la República, respecto de los actos de molestia, es de que, como requisitos imprescindibles, sean efectuados por autoridad competente y que ésta funde y motive la causa legal del procedimiento, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe expresar, como parte medular, los fundamentos legales que le den base jurídica al acto, pues de lo contrario adolece de incorrecta fundamentación al no invocarse el precepto normativo debido, que faculte a la autoridad para realizarlo.⁷

"Para verificar si el artículo 63, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, es una norma indispensable para justificar la emisión del requerimiento de obligaciones omitidas, conviene traer a colación su contenido.

"**Artículo 63.** Los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este código o en las leyes fiscales, o bien que consten en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquéllos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.'

"El texto legal transcrito prevé que los hechos conocidos por las autoridades fiscales en ejercicio de sus facultades de comprobación, aquellos de

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 163-168, Tercera Parte, página 9, con número de registro digital: 237523.



los que tuvieran conocimiento por constar en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso u obren en su poder, y los que les proporcionen otras autoridades, pueden servir de motivación para sustentar sus resoluciones.

"Como puede apreciarse, la disposición jurídica en estudio sólo prevé en general la posibilidad válida de que los hechos conocidos por las autoridades fiscales sirvan de motivación a sus resoluciones.

"Dicha disposición legal no atribuye una facultad ni rige alguna, pues tampoco regula un procedimiento administrativo ni el específico acto de molestia cuestionado, que es el requerimiento de obligaciones omitidas, por lo que, no puede asumirse que constituye una norma indispensable para justificar su emisión.

"En efecto, el contenido del texto legal en consulta es meramente declarativo sobre la viabilidad de que los hechos conocidos por las autoridades fiscales en ejercicio de sus amplias facultades, sirvan para justificar la emisión de sus resoluciones; no obstante, lo cierto es que estrictamente esa posibilidad no deriva de la declaratoria que pudiera contenerse en una norma como la que se analiza, sino de los alcances propios de sus facultades.

"Ahora bien, no se soslaya que (sic) el respectivo requerimiento de obligaciones omitidas, se cita el artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que otorga competencia a la Administración General de Servicios al Contribuyente para vigilar que los contribuyentes cumplan con la obligación de presentar sus declaraciones.

"Igualmente, en el indicado requerimiento de obligaciones se cita el diverso numeral 41, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que regula una facultad de gestión, pues tiene por objeto exigir a los obligados la presentación de declaraciones u avisos omitidos.

"En efecto, el precepto legal, establece:

"**Artículo 41.** Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las



disposiciones fiscales, las autoridades fiscales exigirán la presentación del documento respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo de la siguiente forma:

"I. Imponer la multa que corresponda en los términos de este código y requerir hasta en tres ocasiones la presentación del documento omitido otorgando al contribuyente un plazo de quince días para el cumplimiento de cada requerimiento. Si no se atienden los requerimientos se impondrán las multas correspondientes, que tratándose de declaraciones, será una multa por cada obligación omitida. La autoridad después del tercer requerimiento respecto de la misma obligación, podrá aplicar lo dispuesto en la siguiente fracción."

"Conforme a la disposición legal transcrita, la autoridad fiscal podrá exigir la presentación de declaraciones, avisos u otros documentos cuando no se presenten dentro de los plazos jurídicos aplicables, para lo cual procederá de la siguiente forma:

"Requerirá hasta en tres ocasiones la presentación del documento omitido, otorgando al contribuyente un plazo de quince días. Si no se atienden los requerimientos, se impondrán las multas correspondientes.

"Teniendo en cuenta que el presupuesto para el requerimiento que regula la norma en consulta es que la autoridad tenga conocimiento de que un contribuyente ha omitido cumplir la obligación formal de presentar sus declaraciones o avisos, y que esa circunstancia será el motivo que justifique su emisión, por lo que debe asumirse que es dicha disposición legal la que implícitamente faculta a la autoridad fiscal para llevar a cabo la revisión de sus registros; además, es precisamente esta norma, y no otra, la que autoriza motivar el requerimiento en el resultado que arroje la revisión.

"Conforme a lo expuesto, el concepto de violación debe declararse **infundado**, pues como aquí se ha demostrado, aun cuando el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, pueda ser aplicable al caso, no se trata de una norma indispensable para justificar la emisión del requerimiento de obligaciones omitidas que precedió a la imposición de la sanción, puesto que la norma que constituye su base jurídica es, entre otros preceptos legales, el artículo 14, fracción XXXII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria;



de suerte que el aspecto que se analiza se entiende debidamente fundado con la cita de este precepto.

"C) Omisión de liquidar en el requerimiento, los honorarios por concepto de notificación.

"En el **primero y cuarto** de los conceptos de violación, el quejoso aduce que la sentencia reclamada vulnera sus derechos fundamentales previstos en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución, así como los artículos 8 y 25 de la Convención, dado que la resolutora determinó que no le causa perjuicio el hecho de que en el requerimiento de obligaciones, origen de la resolución impugnada, la autoridad omitiera liquidar el importe de los honorarios correspondientes a su notificación, toda vez que los realizó en la multa.

"Refiere que era obligación de la autoridad determinar conjuntamente con la notificación al requerimiento respectivo, el importe o monto de los honorarios conforme a lo dispuesto por el artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en relación al diverso 92 del reglamento del ordenamiento referido.

"Asimismo, arguye que la Sala responsable reforzó sus argumentos, con la tesis aislada VIII.2o.P.A.10 A (10a.), emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, a la que le otorgó indebidamente obligatoriedad y le restó observancia a la jurisprudencia XXI.2o.P.A. J/40 (9a.), emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, que a la letra dice:

"REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES OMITIDAS. NO PUEDE CONSIDERARSE DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO SI AL NOTIFICARLO LA AUTORIDAD NO DETERMINA EN CANTIDAD LÍQUIDA LOS HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 72 DE SU ABROGADO REGLAMENTO.—De la interpretación literal y relacionada de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 72 de su abrogado reglamento, deriva que los honorarios por la notificación del requerimiento para el cumplimiento de obligaciones, se causan a cargo de quien incurrió en ello, fuera de los plazos legales; se generan con la notificación del requerimiento respectivo y se determinan por la autoridad



recaudadora conjuntamente con la notificación, los cuales se pagarán al cumplir con el requerimiento. En concordancia con lo anterior, dicho requerimiento no puede considerarse debidamente fundado y motivado si al notificarlo la autoridad no determina en cantidad líquida los mencionados honorarios, pues los aludidos artículos expresamente prevén que éstos deben determinarse conjuntamente con la notificación, sin que obste a lo anterior que la autoridad remita al contenido de los indicados preceptos, porque el hecho de que el referido artículo 72 señale una cantidad específica que debe cubrirse por dicho concepto, no exime a aquélla de observar las citadas disposiciones de estricto cumplimiento.'

"Agrega el quejoso que la Sala responsable debió observar la interpretación dada del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en la jurisprudencia aludida, por encima de la tesis aislada en la que apoyó su resolución, por lo que contravino el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Por su parte, la Sala responsable determinó lo siguiente:

"... si bien es cierto que de acuerdo a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, los honorarios que establece el reglamento del citado código, también lo es que de acuerdo a lo dispuesto por el actual numeral 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, tal liquidación debe hacerse en la resolución que imponga la multa correspondiente y no en el requerimiento previo respectivo, como lo pretende la ahora inconforme.'

"Para corroborar lo anterior, es necesario tener presente el texto del último artículo invocado, mismo que al efecto señala:

"Artículo 92. Para los efectos del artículo 137, último párrafo del código, se cobrará la cantidad de \$426.01 por concepto de honorarios.

"La autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación



de la infracción de que se trate. Dichos honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento.'

"Como podrá advertirse del segundo párrafo del artículo transcrito, la autoridad fiscal tiene la obligación de determinar y notificar el monto de los honorarios relativos a la notificación de los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, cuando se notifique la infracción de que se trate, esto es, la multa por el incumplimiento a requerimiento.

"En ese sentido, ningún agravio le causa al accionante el hecho de que en el requerimiento de obligaciones antecedente de las multas combatidas, la enjuiciada haya omitido liquidar el importe de los honorarios correspondientes a su notificación, pues tal hecho se hizo en la propia multa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

"Sirve de apoyo a las anteriores consideraciones, la tesis que enseguida se transcribe, cuyos datos identificatorios, título, subtítulo y texto, son del tenor literal siguiente:

"HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 104 DE SU REGLAMENTO. NO ES CONJUNTAMENTE CON LA NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES SINO CON LA DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INFRACCIÓN DE QUE SE TRATE, CUANDO LA AUTORIDAD DEBE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE SU MONTO.—De los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 104 de su reglamento, se obtiene que las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, causarán honorarios a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, que se determinarán por la autoridad fiscal y hará del conocimiento del transgresor conjuntamente con la notificación de la infracción respectiva. De manera que no es junto con la notificación del requerimiento de obligaciones sino con la de la resolución que determina la infracción de que se trate, cuando la autoridad debe hacer del conocimiento del contribuyente el monto de tales honorarios.' (Cita datos de identificación y precedentes)



"De lo anterior se advierte que el punto a dilucidar consiste en determinar el momento en el que la autoridad fiscal debe liquidar el importe de los honorarios correspondientes a su notificación, de conformidad con el artículo 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, si debe ser **en el requerimiento de obligaciones o en la resolución que determina la infracción (multa)**.

"Para resolver lo anterior, debe atenderse al contenido de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 del reglamento del ordenamiento referido, que a la letra dicen:

"Artículo 137. ...

"...

"Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código.'

"Artículo 92. Para los efectos del artículo 137, último párrafo del código, se cobrará la cantidad de \$426.01 por concepto de honorarios.

"La autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate. Dichos honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento.

"El monto establecido en el primer párrafo de este artículo se actualizará cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizó por última vez exceda del 10%. La actualización correspondiente entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio fiscal a aqurl (sic) en el que se haya realizado la actualización correspondiente, aplicando el factor correspondiente al periodo comprendido desde el mes en el que se actualizó por última vez hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el por ciento citado, mismo que se obtendrá de con-



formidad con el artículo 17-A del código. El Servicio de Administración Tributaria publicará la cantidad actualizada en el Diario Oficial de la Federación.'

"Ahora bien, de la interpretación gramatical de los preceptos transcritos en la parte que interesa, se tiene que es claro que:

"1. Las notificaciones relativas a los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas en el plazo previsto en ley, causarán honorarios, los cuales correrán a cargo del contribuyente que haya incumplido.

"2. Que la autoridad fiscal determinará los honorarios y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate.

"En este sentido, se tiene como primera premisa, que los honorarios se generan con el hecho de que se notifique al contribuyente el requerimiento para el cumplimiento de las obligaciones fiscales omitidas o no satisfechas; asimismo, que la autoridad fiscal determinará los honorarios de mérito, los que hará del conocimiento del contribuyente de manera conjunta con la respectiva infracción.

"Luego, para estar en aptitud de saber con precisión en qué momento los honorarios se harán del conocimiento del contribuyente, este órgano colegiado estima pertinente definir el concepto infracción.

"En efecto, la palabra infracción proviene de la raíz latina '*infractio*', que significa quebrantamiento de la ley o pacto. Es la contravención a las normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión.

"Las leyes administrativas constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, limitando así la situación de los individuos.

"Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar la regla violada, a través de su potestad sancionadora de la administración pública.



"Para ese efecto el Estado inicia un procedimiento de investigación de carácter administrativo, cuidando las formalidades legales respectivas, para que se determine la existencia o no de la infracción administrativa.

"La infracción es sancionada generalmente por una autoridad administrativa competente, por violación a las disposiciones de la misma naturaleza, y puede ser atribuida a personas físicas y morales, y su sanción más común es la multa.

"Es de concluirse, que la infracción administrativa es una conducta típica, antijurídica, dolosa o culposa de un particular o servidor público, con la que se contraviene una obligación de naturaleza administrativa, y que, por tal motivo debe ser sancionada la persona física o moral a quien se le imputa esa ilegalidad, por una autoridad competente, según la gravedad de la falta o violación cometida.

"En esa tesitura, si la autoridad realiza un requerimiento de cumplimiento de obligaciones fiscales a un contribuyente, es dable sostener que, tal requerimiento no le causa un perjuicio inminente y directo en su esfera jurídica y patrimonial, ya que no contiene una obligación fiscal líquida impuesta por una autoridad, sino sólo una exhortación para que cumpla con ciertas obligaciones fiscales.

"Pues, de conformidad con el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por dicho ordenamiento, en el supuesto de haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación. Lo que conlleva a la posibilidad de que el contribuyente esté en aptitud de demostrar no haber incurrido en incumplimiento y, por ende, de no ser sujeto de la sanción respectiva, con motivo de una supuesta inobservancia relacionada con la obligación de hacer o no hacer.

"Máxime que de la interpretación sistemática de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su reglamento, se tiene que las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, causarán honorarios a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, que se determinarán por la autoridad fiscal y hará del conocimiento del transgresor conjuntamente con la notificación de la infracción respectiva.



"De manera que es adjunto con la notificación de la resolución que determina la infracción de que se trate, cuando la autoridad debe hacer del conocimiento del contribuyente el monto de tales honorarios.

"Por lo que, opuesto a lo sostenido por el quejoso, sí resulta aplicable en lo conducente la tesis VIII.2o.P.A.10 A (10a.), que este Colegiado comparte, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, de título y subtítulo: 'HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 104 DE SU REGLAMENTO. NO ES CONJUNTAMENTE CON LA NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES SINO CON LA DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INFRACCIÓN DE QUE SE TRATE, CUANDO LA AUTORIDAD DEBE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE SU MONTO.'

"Por ello, al presente asunto no le es aplicable la tesis de título y subtítulo: 'REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES OMITIDAS, NO PUEDE CONSIDERARSE DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO SI AL NOTIFICARLO LA AUTORIDAD NO DETERMINA EN CANTIDAD LÍQUIDA LOS HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 72 DE SU ABROGADO REGLAMENTO.', pues dicho criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, surgió con motivo de la interpretación del artículo 72 del **abrogado reglamento**⁸ del código tributario, que a la letra decía:

"**Artículo 72.** Para los efectos del último párrafo del artículo 137 del código, los honorarios por las notificaciones de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se cobrará a quien incurrió en el incumplimiento la cantidad de \$30,000.00.

"Tratándose de los honorarios a que se refiere este artículo, la autoridad recaudadora los determinará conjuntamente con la notificación y se pagarán al cumplir con el requerimiento.'

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 29 de febrero de 1984, abrogado de conformidad con el transitorio segundo del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, publicado en el mismo periódico el 7 de diciembre de 2009.



"Por lo que resulta claro, que atendiendo a una interpretación gramatical de la disposición abrogada, los honorarios debían determinarse conjuntamente con la notificación del requerimiento y se pagaban al cumplir con el mismo.

"Lo que no es aplicable en la actualidad, pues como se estableció en líneas anteriores (sic), el artículo 92 del reglamento vigente, los honorarios deben liquidarse con la resolución de la infracción.

"Ello es así, ya que de la comparación de las normas anteriores se advierte que si bien ambas se refieren a la cantidad que, por concepto de honorarios se deben pagar al fisco con motivo de requerimientos formulados al contribuyente, también debe tenerse presente que el artículo 72 abrogado establecía que dichos honorarios '... la autoridad recaudadora los determinará conjuntamente con la notificación y se pagarán al cumplir con el requerimiento.'; sin aludir en ninguna infracción, ni a infractor alguno; y en cambio, el artículo 92 citado sí incorporó estos conceptos jurídicos en su enunciado, al disponer que: 'La autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate.'

"Derivado de lo anterior, no existe una contradicción de criterios interpretativos como lo estima la peticionaria de amparo, pues la tesis que a su juicio resulta aplicable, emanó de la interpretación de una legislación abrogada, con distinto sentido y redacción, en relación a su similar vigente, que es el artículo 92 del reglamento previamente mencionado, pues aunque guardan semejanzas, son enunciados normativos distintos, que no fueron repetidos en la vigente, sin que se pueda concluir la similitud de criterios, pues esta última introdujo dentro de su texto un concepto jurídico novedoso que cataloga al sujeto requerido como 'infractor', y a su incumplimiento como una 'infracción', cuestiones ambas que la disposición aparentemente correlativa del reglamento abrogado no preveía.

"Atento a lo anterior, debe decirse que la sugerida discrepancia de criterios es inexistente, de conformidad con la siguiente tesis 2a./J. 43/98 emitida por la Segunda Sala del Máximo Órgano Jurisdiccional del País, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS JURÍDICOS SE BASAN EN DISPOSICIONES LEGALES DE CONTENIDO DIFE-



RENTE.—Es inexistente la contradicción de tesis cuando los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico pero lo hacen fundándose e interpretando disposiciones legales distintas y no coincidentes, de tal suerte que, de lo sostenido por uno y otro tribunales, no puede surgir contradicción, pues para ello sería necesario que hubieran examinado el problema jurídico a la luz de un mismo dispositivo legal o de preceptos distintos pero que coincidan en cuanto a lo que establecen, y que hubieran sostenido criterios diversos.'

"De igual forma, ilustra lo anterior la tesis 3a./J. 35/94 de la otrora Tercera Sala del Alto Tribunal, que literalmente informa:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS JURÍDICOS SE BASAN EN DISPOSICIONES LEGALES DISTINTAS.—Es inexistente la contradicción de tesis cuando los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico pero lo hacen fundándose e interpretando disposiciones legales distintas y no coincidentes, de tal suerte, que de lo sostenido por uno y otro tribunales no puede surgir contradicción, pues para ello sería necesario que hubieran examinado el problema jurídico a la luz de un mismo dispositivo legal o de preceptos distintos pero que coincidan en cuanto a lo que establecen, y que hubieran sostenido criterios diversos.'

"La determinación aquí alcanzada, es acorde a lo resuelto en la contradicción de tesis 142/2013, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se analizó la posible discrepancia de criterios interpretativos sustentados entre los tribunales: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, con motivo de las interpretaciones del artículo 72 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, abrogado, al cual ya se hizo referencia, en relación al 104 del reglamento del código tributario,⁹ también sin vigencia actualmente (este último con identidad jurídica

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 7 de diciembre de 2009, abrogado de conformidad con el transitorio segundo del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, publicado en el mismo periódico el 2 de abril de 2014.



sustancial con el artículo 92 de la legislación secundaria vigente); en la que se determinó que: 'No existe la contradicción de tesis denunciada'.

"De ahí que deba declararse **infundado** el concepto de violación en estudio.

"Por último, debe decirse que ningún beneficio genera para el quejoso, el criterio que invocó como apoyo de sus conceptos de violación, sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia (sic) Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, al resolver en sesión de **trece de octubre de dos mil dieciséis**, el amparo directo radicado con el número **76/2016**; lo anterior, dado que dicho criterio no es vinculante para este órgano colegiado, en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, aunado a que tampoco se comparte tal decisión.

"Consecuentemente, al resultar **infundados** los conceptos de violación en estudio, debe negarse el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados.

"Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** , contra la sentencia de **veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis**, dictada por la instructora del **juicio contencioso administrativo** ***** , primer secretaria de Acuerdos de la primera ponencia de la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, actuando en suplencia por falta de Magistrado titular."

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito con sede en esta ciudad, en el amparo directo fiscal 76/2016, resolvió:

"VI. Estudio. Son inoperantes por una parte y fundados en otra los conceptos de violación expuestos por la quejosa.

"Previamente y para mejor comprensión de las consideraciones en que se sustenta la presente ejecutoria, es conveniente relatar algunos antecedentes del acto reclamado, los que se advierten de las constancias que la autoridad res-



ponsable anexó como complemento de su informe justificado y que tienen valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme al numeral 2 de esta última legislación:

"1. Por escrito presentado el doce de mayo de dos mil quince, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en esta ciudad capital, *****, promovió juicio contencioso administrativo, señalando como autoridades demandadas al administrador local Jurídico de Tampico, Tamaulipas, así como al administrador local de Servicios al Contribuyente de Tampico, ambas del Servicio de Administración Tributaria, y como resolución impugnada:

"La resolución contenida en el *****, de treinta y uno de marzo de dos mil quince, mediante la cual se resuelve el recurso de revocación *****, emitida por la Administración Local Jurídica de Tampico, Tamaulipas mediante la cual confirma las resoluciones ***** y *****, dictadas el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, por la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Tampico, por las cuales se impone a la accionante en cada una de las resoluciones una multa por la cantidad de \$2,200.00 (dos mil doscientos pesos 00/100 moneda nacional).

"2. Mediante proveído de veintidós de mayo de dos mil quince, la Magistrada instructora de la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, admitió a trámite la demanda de nulidad, radicándola con el número de expediente *****, ordenando emplazar a la administradora local Jurídica de Ciudad Victoria, encargada de la defensa de la administradora local Jurídica de Tampico, en su carácter de autoridad demandada, para que dentro del término de quince días diera contestación a la demanda; y señaló como fecha para el cierre de instrucción el cuatro de septiembre del mismo año.

"3. Por oficio *****, recibido en la Sala responsable el quince de junio de dos mil quince, la administradora local Jurídica de Tampico, Tamaulipas, dio contestación a la demanda; lo que se acordó el dieciséis siguiente:



"4. Mediante proveído de veinte de agosto de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción.

"5. El veinticinco de noviembre de dos mil quince, la Magistrada instructora de la Sala Regional Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictó sentencia en el expediente ***** , en la que declaró la nulidad de la resolución contenida en el oficio ***** , de treinta y uno de marzo del año en cita, mediante la cual se resolvió el recurso de revocación ***** , emitida por la Administración Local Jurídica de Tampico; así como las resoluciones ***** y ***** , dictadas el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, al no estar fundada ni motivada la multa actualizada.

"Ahora bien, alega la quejosa en el **primero** de los conceptos de violación, lo siguiente:

"a) Que en el requerimiento ***** , se advierte que la autoridad fiscalizadora citó el artículo 14, párrafo primero, fracciones IV, XVII, XXVI, XXXII y XL, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; sin embargo, tal circunstancia es insuficiente para fundamentar la competencia concurrente que tenía la obligación de realizar el administrador local de Servicios al Contribuyente de Tampico, ya que dicho precepto hace referencia a las atribuciones al administrador general de Servicios al Contribuyente; y si bien es cierto en el tercer párrafo, punto 9 del citado artículo, establece que las Administraciones Locales del Servicio al Contribuyente serán unidades adscritas a la Administración General de Servicios al Contribuyente, pero no señala que aquellas auxiliarán a esta última en el ejercicio de sus atribuciones.

"b) Que es el segundo párrafo del mencionado artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismo que se omitió citar en el referido requerimiento el que establece que la Administración General de Servicios al Contribuyente estará a cargo de un administrador general, que será auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que adelante se señalan, es decir, entre otros, los precisados en el tercer párrafo, punto 9 del mencionado precepto legal; que por tanto, la competencia concurrente no fue debidamente fundada y motivada, siendo además que tal cuestión es de estudio oficioso.



"Dichos motivos de inconformidad son inoperantes.

"Lo anterior es así, ya que la quejosa reitera en lo esencial lo aducido en el primero de los conceptos de impugnación en el que refirió que no estaba debidamente fundada la competencia por grado de la autoridad emisora de las resoluciones ***** y ***** , de veintisiete de noviembre de dos mil catorce, por las que la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Tampico, impone una multa, las que derivan del requerimiento ***** .

"Que lo anterior era así, porque la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Tampico, para fundar el requerimiento ***** , en cuanto a la competencia material y de grado había citado el artículo 14, primer párrafo, fracciones IV, XVII, XXVI, XXXII, XL, así como el tercer párrafo del artículo 9, ambos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; sin embargo, dicha cita de los preceptos legales era insuficiente para fundar la competencia, ya que si bien es cierto este último artículo establece que las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente serán unidades adscritas a la Administración General de Servicios al Contribuyente, pero no señalan que aquéllas auxiliarán a esta última en ejercicio de sus atribuciones.

"Que el segundo párrafo del artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, precisa que las atribuciones señaladas en dicho precepto legal, sean ejercidas por el administrador general y por el resto de los servidores públicos que prevé el tercer párrafo, entre ellos el administrador local de Servicios al Contribuyente, precisado en el diverso artículo 9 del mencionado reglamento; que por tanto, al omitir la autoridad fiscalizadora la cita del segundo párrafo del artículo 14, en el requerimiento ***** , era evidente que la competencia de grado no estaba debidamente fundada y motivada.

"Ahora bien, dicho motivo de impugnación, la autoridad responsable lo declaró infundado, sin que la quejosa controvierta a través de razonamientos lógico-jurídicos consideraciones expuestas por la autoridad responsable en ese aspecto, siendo las siguientes:

"a) Que la actora en el primer concepto de impugnación argumentaba que la resolución recaída al recurso y las recurridas debían declararse nulas por derivar de un acto viciado de origen, como era el requerimiento de obligaciones



omitidas ***** , al no haberse invocado el segundo párrafo del artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en el que se establecía la competencia de grado de la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Tampico, al precisar la orden de que las atribuciones señaladas en las cincuenta y seis fracciones, sean ejercidas por el administrador general y por el resto de los servidores públicos que prevé el tercer párrafo, entre ellos el administrador local de Servicios al Contribuyente, previsto en el artículo 9 del referido reglamento, incumpliendo con la exigencia a que alude el artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación; que dicho argumento era infundado.

"b) Que lo anterior era así, porque contrariamente a lo expuesto por el demandante para satisfacer el requisito de fundamentación contenido en el artículo 16 constitucional, en lo que respecta a la competencia de la autoridad demandada era suficiente que la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Tampico, Tamaulipas, invocara en el requerimiento de obligaciones ***** , de tres de octubre de dos mil catorce, únicamente los artículos 9, primer párrafo, fracción XXXVII, 10, fracción I, 14, primer párrafo, fracción XL, y 16, párrafos primero y último, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, para requerir las obligaciones omitidas por el contribuyente.

"Que al invocar la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Tampico, Tamaulipas, en el acto administrativo los preceptos legales antes mencionados del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, para requerir a la contribuyente las obligaciones fiscales omitidas, se cumplía con el requisito contenido en el artículo 31, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación **'siendo innecesario que en éste se invocara el segundo párrafo del artículo 14, en la parte relativa a que la Administración General de Servicios al Contribuyente estará a cargo de un administrador general que será auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que en adelante se mencionan'**, en cuya relación aparece el administrador local de Servicios al Contribuyente, por no guardar relación alguna con las facultades del mencionado administrador para solicitar la prestación de declaraciones, cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos.

"Como se advierte de lo anterior, la parte quejosa en sus motivos de inconformidad no controvierte las consideraciones en que se sustentó la sentencia reclamada.



"En relación con lo anterior, es preciso señalar que la quejosa en sus conceptos de violación no dice en forma clara, precisa y a través de razonamiento (sic) lógico-jurídicos, por qué contra lo sostenido por la autoridad responsable, el artículo 14, segundo párrafo, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, no sólo establece que la Administración General de Servicios al Contribuyente estará a cargo de un administrador general que será auxiliado en el ejercicio de sus facultades por diversos servidores públicos entre los que se encuentran los administradores locales de Servicios al Contribuyente, sino que también expresamente se contienen las facultades de estos últimos, para solicitar la prestación de declaraciones, cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos que establece la ley; pues no aduce de manera concreta en qué parte de dicho segundo párrafo, se contiene dicha facultad.

"Siendo insuficiente para controvertir lo sostenido por la autoridad responsable, lo argumentado por la quejosa en el sentido de que en el punto 9 del **tercer párrafo** del artículo 14 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se menciona al administrador local de Servicios al Contribuyente como auxiliar del administrador general de Servicios al Contribuyente; pues como ya se dijo, a través de esa inconformidad no se impugna de manera frontal lo sostenido por la autoridad responsable en el sentido de que en el **segundo párrafo** de dicho precepto legal, no se contienen las facultades de los administradores locales de Servicios al Contribuyente, para solicitar la prestación de declaraciones, cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos que establece la ley.

"De ahí que dichas consideraciones sostenidas por la autoridad responsable al no ser controvertidas eficazmente por la quejosa, las mismas deben seguir rigiendo el sentido del fallo.

"En relación con lo antes expuesto, es preciso señalar que si bien para que en el juicio de amparo se estudien los conceptos de violación no es necesario que se planteen a través de un formulismo; sin embargo, sí se debe expresar con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio; requisitos que no cumplen las inconformidades expuestas por la quejosa; de ahí la **inoperancia** de los conceptos de violación.



"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.—El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.' **(Tesis de jurisprudencia. Con número de registro digital: 185425. Tesis: 1a./J. 81/2002. Instancia: Primera Sala. Página 61, Tomo XVI, diciembre de 2002. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*)**

"Así como la tesis de jurisprudencia P./J. 68/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente tenor:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.**», en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucio-



nalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.' **(Tesis de jurisprudencia. Con número de registro digital: 191384. Tesis: P./J. 68/2000. Instancia: Pleno. Página 38. Tomo XII, agosto de 2000. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época)**

"Por otra parte, en el **tercero** de los conceptos de violación argumenta la quejosa que es ilegal la determinación de la autoridad responsable al estimar que no se requería que en la resolución que impone la multa se precise el fundamento legal de la obligación de presentar las declaraciones correspondientes.

"Que ello es así, porque independientemente de que la autoridad fiscal hubiese fundado y motivado el requerimiento de obligaciones, y que éste sea el antecedente de las resoluciones ***** y *****", tal circunstancia no las eximía de la obligación que tiene la autoridad de fundarlas y motivarlas legalmente, ya que al no dar a conocer la autoridad fiscal el fundamento de las supuestas obligaciones omitidas, tal circunstancia le impide a la inconforme verificar si en realidad las multas impuestas por el supuesto incumplimiento de obligaciones se encuentran dictadas de manera legal y, en su caso impugnarlas conforme a las consideraciones legales que a su juicio sean procedentes.

"Los anteriores motivos de inconformidad son inoperantes.

"Ello es así, porque se limita a reiterar en lo esencial lo cuestionado en el tercer concepto de impugnación, en el que se argumentó que las multas im-



puestas carecían de fundamentación y motivación, porque en la resolución determinante no se habían señalado las obligaciones fiscales que supuestamente se habían infringido.

"Sin que controvierta en forma clara, precisa y a través de razonamientos lógico-jurídicos, las diversas consideraciones por las cuales la autoridad responsable lo declaró fundado pero insuficiente para declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas siendo dichos razonamientos los siguientes:

"a) Que si bien del contenido de las resoluciones impugnadas desde la instancia administrativa no se desprendía el fundamento que obligara a la actora a presentar las declaraciones de pago provisional mensual del impuesto sobre la renta de personas físicas y con actividades empresariales y profesionales, así como las del impuesto al valor agregado correspondientes a los meses de mayo y junio de dos mil catorce, porque de la revisión que se hiciera a dichos actos administrativos se desprendía que la autoridad demandada le había impuesto a la actora cuatro multas en cantidades de \$1,100.00 (un mil cien pesos 00/100 moneda nacional), cada una de ellas con fundamento en lo dispuesto en los artículos 81, fracción I y 82, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación.

"b) Sin embargo, al tratarse de imposición de multas, la autoridad para cumplir con la debida fundamentación y motivación no estaba sujeta a señalar las disposiciones legales que obligaban a la accionante a presentar las declaraciones antes citadas, ya que dichos fundamentos correspondían a los requerimientos, por ser en ellos precisamente donde se requería para que presentara las diversas declaraciones por pago mensual de impuestos.

"c) Que por tanto, si en tales documentales (requerimientos), la autoridad había fundado su actuación en los artículos 106, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 5-D, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, era evidente que la autoridad demandada había cumplido con su obligación de señalar el fundamento legal que obligaba a la actora a presentar dichas declaraciones.

"d) Que por tales razones era insuficiente el argumento expuesto por la actora para declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas, porque el hecho



de que no se hubiera precisado en los actos administrativos en cuestión, el fundamento legal que la obligara a presentar las referidas declaraciones fiscales no trascendían ni afectaban sus defensas, en relación con el motivo por el cual la había sancionado la autoridad.

"e) Que lo anterior era así, porque del análisis de las resoluciones impugnadas, se advertía que el motivo de la sanción impuesta a la contribuyente, había sido por no cumplir con el requerimiento de autoridad *****, notificado el uno de noviembre de dos mil catorce, de presentación de las declaraciones de pago provisional mensual del impuesto sobre la renta de personas físicas y con actividades empresariales y profesionales, así como las del impuesto al valor agregado correspondientes a los meses de mayo y junio de dos mil catorce, tal y como se desprendía de las resoluciones recurridas, las que se valoraban en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"f) Que por tanto, se estaba en presencia de una infracción por no haber cumplido la contribuyente un requerimiento de autoridad fiscal, de presentación de declaraciones.

"g) Que en esas condiciones, el hecho de que en las resoluciones impugnadas no se hubieran señalado los dispositivos que obligaban a la actora a presentar tales declaraciones fiscales, era insuficiente para declarar la nulidad solicitada, debido a que la actora, había conocido del requerimiento de obligaciones omitidas número *****, desde el uno de noviembre de dos mil catorce, en el que se habían precisado las disposiciones legales de las obligaciones fiscales.

"h) Que lo anterior permitía concluir la legalidad y oportuno conocimiento del acto administrativo con el que se habían motivado las resoluciones recurridas, y en el cual se había asentado el fundamento legal que obligaba a la contribuyente a la presentación de las declaraciones respecto de las obligaciones fiscales omitidas, así como la fecha de vencimiento para su presentación.

"De ahí que si la quejosa se limita a reiterar de manera esencial lo argumentado en el tercer concepto de nulidad, sin controvertir las consideraciones en



que se sustentó la sentencia recurrida en ese aspecto; es claro que el concepto de violación es inoperante.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia VII.1o.A.T. J/29, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito, de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES SI REPITEN ESENCIALMENTE LOS DE ANULACIÓN Y NO CONTROVIERTEN LOS FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.—Si en los conceptos de violación de la demanda de garantías el quejoso sustancialmente repite los diversos de anulación que hizo valer en el juicio de nulidad respectivo, sin que de manera alguna controvierta las razones y fundamentos con base en los cuales la Sala Metropolitana o Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoció de ese juicio los analizó y desestimó en la sentencia que combate en el amparo, es de concluirse que dichos conceptos de violación devienen inoperantes, por falta de ataque a tales razones y fundamentos.' (**Novena Época. Con número de registro digital: 178785. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, abril de 2005, materia administrativa, tesis VII.1o.A.T. J/29, página 1150)**

"Con independencia de lo anterior, este Tribunal Colegiado estima que es legal lo estimado por la autoridad responsable, ya que no es en la resolución determinante del crédito en la que se tiene que precisar el fundamento legal que obligaba a la actora a presentar las declaraciones del impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado; sino que dicho requisito se debe cumplir en los requerimientos por ser en ellos precisamente en donde se le requirió a la actora aquí quejosa, para que las presentara por pago mensual de dichos impuestos.

"De ahí que si en el caso a estudio la autoridad fiscalizadora fundó los requerimientos de obligaciones en los artículos 106, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 5-D, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; es claro que dicho requisito de fundamentación no era necesario que se precisara en la resolución determinante del crédito.



"Por otra parte, en el segundo de los conceptos de violación argumenta la quejosa que la sentencia reclamada es violatoria de derechos humanos, porque contrario a lo estimado por la autoridad responsable, de una interpretación al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 92 del reglamento del código tributario en cuestión, se concluye que si las notificaciones se refieren a los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, los honorarios que establezca dicho reglamento; por su parte, el segundo de los preceptos legales en cita refiere que para los efectos del último párrafo del primero de los numerales, se cobrará a quien incurrió en el incumplimiento de las obligaciones dentro de los plazos previstos, la cantidad de \$426.01 (cuatrocientos veintiséis pesos 01/100 moneda nacional), por concepto de honorarios, mismos que la autoridad determinará conjuntamente con la notificación de la infracción y se deberán pagar a más tardar al cumplir con el requerimiento.

"Que la obligación de pago de honorarios por la notificación de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se genera con los siguientes elementos: 1) Obligado o causante: Se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento de obligaciones fiscales no satisfechas dentro de los plazos legales; 2) Causa generadora: Notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales; 3. Determinación: Serán determinados por la autoridad recaudadora conjuntamente con la infracción; 4. Época de pago: Se cumplirán al cumplir con el requerimiento.

"Que atento a lo anterior, es obligación de la autoridad fiscalizadora determinar en cantidad líquida los honorarios causados por la notificación del requerimiento, y éstos son a cargo del contribuyente, quien deberá pagarlos al momento de dar cumplimiento al requerimiento, de ahí que es claro que su determinación deberá hacerse en el propio requerimiento; máxime que es en dicho documento en el que se informa que existe un incumplimiento y se actualiza una infracción y, por consecuencia, procede la imposición de una multa.

"Los anteriores motivos de inconformidad son fundados por las siguientes razones:



"En efecto, los artículos 137 del Código Fiscal de la Federación y 92 y 104 de su reglamento, disponen lo siguiente:

"Artículo 137.

"...

"Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código.'

"Artículo 92. Para los efectos del artículo 137, último párrafo del código, se cobrará la cantidad de \$426.01 por concepto de honorarios.

"La autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate. Dichos honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento.'

"Del contenido del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que dispone que si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento.

"Por su parte, el artículo 92, segundo párrafo, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, dispone que la autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate.

"Que dichos honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento.

"De lo antes expuesto se llega a la conclusión que los honorarios se causan por las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales u omitidas.



"Por tanto, contrariamente a lo expuesto por la Sala responsable, los honorarios se deben determinar en el requerimiento del cumplimiento de la obligación y no en la resolución en que se determinen las infracciones; pues precisamente dichos honorarios se causan con motivo de la notificación del requerimiento; y además de que el artículo 92 en su segundo párrafo, dispone que: 'los honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento'; esto es, los honorarios se deben pagar antes de la notificación de la resolución en la que se determine la infracción de que se trate.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia XXI.2o.P.A. J/40, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, que se comparte, de título, subtítulo y texto siguientes:

"REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES OMITIDAS. NO PUEDE CONSIDERARSE DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO SI AL NOTIFICARLO LA AUTORIDAD NO DETERMINA EN CANTIDAD LÍQUIDA LOS HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 72 DE SU ABROGADO REGLAMENTO.—De la interpretación literal y relacionada de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 72 de su abrogado reglamento, deriva que los honorarios por la notificación del requerimiento para el cumplimiento de obligaciones, se causan a cargo de quien incurrió en ello, fuera de los plazos legales; se generan con la notificación del requerimiento respectivo y se determinan por la autoridad recaudadora conjuntamente con la notificación, los cuales se pagarán al cumplir con el requerimiento. En concordancia con lo anterior, dicho requerimiento no puede considerarse debidamente fundado y motivado si al notificarlo la autoridad no determina en cantidad líquida los mencionados honorarios, pues los aludidos artículos expresamente prevén que éstos deben determinarse conjuntamente con la notificación, sin que obste a lo anterior que la autoridad remita al contenido de los indicados preceptos, porque el hecho de que el referido artículo 72 señale una cantidad específica que debe cubrirse por dicho concepto, no exime a aquélla de observar las citadas disposiciones de estricto cumplimiento.' (**Novena Época. Con número de registro digital: 164434. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, junio de 2010, materia administrativa, tesis XXI.2o.P.A. J/40, página 829)**)



"Por último, en el cuarto concepto de violación argumenta la quejosa que es ilegal la resolución de la autoridad responsable, al estimar que no era necesaria la cita del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones, porque se infería que la fuente de información que había tomado en cuenta la autoridad fiscalizadora para determinar la existencia de omisiones en el cumplimiento de las obligaciones habían sido los archivos.

"Que lo anterior es así, porque el artículo 63 del código tributario faculta a las autoridades fiscales para apoyarse en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el propio código o leyes fiscales, o bien, que consten en los expedientes, documentos o base de datos que lleven o tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, las cuales podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

"Que dicha circunstancia no está regulada en el artículo 14, fracción XXXI-II, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, ya que señala la facultad de la autoridad fiscal de vigilar que los contribuyentes cumplan con la obligación de presentar declaraciones pero no las faculta para apoyarse en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación o en las leyes tributarias, o bien, que consten en los expedientes, documentos o base de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, las cuales podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

"Los anteriores motivos de inconformidad son fundados.

"En efecto, el artículo 16 constitucional, dispone lo siguiente:

"**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."



"El dispositivo constitucional transcrito prevé el derecho de legalidad en el que se encuentra inmerso el de debida fundamentación y motivación.

"La exigencia de fundamentación es entendida como el deber que la autoridad tiene de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que consiste en su aspecto imperativo, en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder, se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal aplicable.

"Presupuestos, el de la fundamentación y motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales, sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre las que carezcan de relevancia para dichas disposiciones.

"Esta correlación, entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho, supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y la motivación del acto.

"Apoya lo anterior, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 143, Volúmenes 97-102 Tercera Parte, Séptima Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, del tenor siguiente:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."



"Asimismo, los artículos 38, fracción IV y 63 del Código Fiscal de la Federación, disponen lo siguiente:

"**Artículo 38.** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

"...

"IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate."

"**Artículo 63.** Los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este código o en las leyes fiscales, o bien que consten en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquéllos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

"Cuando otras autoridades proporcionen expedientes o documentos a las autoridades fiscales conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, estas últimas deberán conceder a los contribuyentes un plazo de quince días, contado a partir de la fecha en la que les den a conocer tales expedientes o documentos, para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, lo cual formará parte del expediente administrativo correspondiente.

"Las mencionadas autoridades estarán a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, sin perjuicio de su obligación de mantener la confidencialidad de la información proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva, a que se refiere el artículo 69 de este código.

"Las copias, impresiones o reproducciones que deriven del microfilm, disco óptico, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que tengan en su poder las autoridades, tienen el mismo valor probatorio que tendrían los originales, siempre que dichas copias, impresiones o reproducio-



nes sean certificadas por funcionario competente para ello, sin necesidad de cotejo con los originales.

"También podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales, las actuaciones levantadas a petición de las autoridades fiscales, por las oficinas consulares.'

"Del contenido del artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que los actos administrativos deben estar fundados y motivados.

"Mientras que el artículo 63 del referido código tributario dispone que los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este código o en las leyes fiscales, o bien, que consten en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquéllos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

"Que cuando otras autoridades proporcionen expedientes o documentos a las autoridades fiscales conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, estas últimas deberán conceder a los contribuyentes un plazo de quince días, contado a partir de la fecha en la que les den a conocer tales expedientes o documentos, para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, lo cual formará parte del expediente administrativo correspondiente.

"Que las copias, impresiones o reproducciones que deriven del microfilm, disco óptico, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que tengan en su poder las autoridades, tienen el mismo valor probatorio que tendrían los originales, siempre que dichas copias, impresiones o reproducciones sean certificadas por funcionario competente para ello, sin necesidad de cotejo con los originales.

"Ahora bien, en el caso a estudio se advierte que en el requerimiento de obligaciones omitidas se estableció que:



"El Servicio de Administración Tributaria no tiene registrado el cumplimiento de la(s) obligaciones que a continuación se señala(n):

| No. de control | Periodo(s) | Impuesto(s) |
|----------------|------------|----------------------------|
| ***** | Mayo 2014 | Impuesto sobre la renta |
| ***** | Mayo 2014 | Impuesto al valor agregado |
| ***** | Junio 2014 | Impuesto sobre la renta |
| ***** | Junio 2014 | Impuesto al valor agregado |

"De acuerdo a lo siguiente:

| Obligación(es) | Fundamento legal de la(s) obligación(es) |
|---|---|
| Declaración de pago provisional mensual del impuesto sobre la renta personas físicas actividades empresariales y profesionales mayo 2014 | Artículo 106, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta |
| Declaración de pago mensual del impuesto al valor agregado mayo 2014 | Artículo 5-D. segundo párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado |
| Declaración de pago provisional mensual del impuesto sobre la renta personas físicas actividades empresariales y profesionales junio 2014 | Artículo 106. primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta |
| Declaración de pago mensual del impuesto al valor agregado junio | Artículo 5-D. segundo párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado |

"Atento a lo anterior, es claro que contrariamente a lo estimado por la autoridad responsable, el requerimiento de obligaciones omitidas, carece de la debida motivación.

"Ello es así, porque la autoridad fiscalizadora en dicho requerimiento se limitó a exponer que: 'El Servicio de Administración Tributaria no tiene registrado el cumplimiento de la(s) obligaciones que a continuación se señala(n).'



"Sin embargo, omitió precisar en qué documentos, archivo o base de datos, microfilm, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que la autoridad tenía en su poder, se advertía que la quejosa no había tenido registrado el cumplimiento de obligaciones que se precisaron en dicho requerimiento.

"Lo cual era necesario a fin de que en su caso la quejosa estuviera en aptitud de desvirtuar el contenido del requerimiento; de ahí que al no haber motivado en los anteriores términos la autoridad fiscalizadora el requerimiento de obligaciones omitidas, es claro que el mismo carece de la motivación que todo acto de autoridad debe contener en términos del artículo 16 constitucional.

"En las relacionadas consideraciones, lo procedente en el caso a estudio es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal (sic) solicitado, para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte otra en la que, por una parte, deje firme todo aquello que no fue materia de concesión y por la otra, considere que los honorarios se deben determinar en el requerimiento de las obligaciones y no en la resolución en que se determinen las infracciones; así como también estime que el requerimiento de obligaciones carece de la debida motivación, ya que se omite precisar en qué documentos, archivo o base de datos, microfilm, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos, la autoridad fiscalizadora se sustentó para emitir dicho requerimiento; y una vez hecho lo anterior, determine con plenitud de jurisdicción, a qué tipo de nulidad dan lugar tales circunstancias.

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Amparo, así como 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se:

"RESUELVE:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** , respecto del acto que reclamó de la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en esta ciudad, consistente en la



sentencia de veinticinco de noviembre de dos mil quince, dictada en el juicio de nulidad ***** , para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte otra en la que por una parte, deje firme todo aquello que no fue materia de concesión y, por la otra, considere que los honorarios se deben determinar en el requerimiento de las obligaciones y no en la resolución en que se determinen las infracciones; así como también estime que el requerimiento de obligaciones carece de la debida motivación, ya que se omite precisar en qué documentos, archivo o base de datos, microfilm, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos, la autoridad fiscalizadora se sustentó para emitir dicho requerimiento; y una vez hecho lo anterior, determine con plenitud de jurisdicción, a qué tipo de nulidad dan lugar tales circunstancias."

CUARTO.—Existencia de la contradicción. Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de la contradicción planteada y tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

Con esa finalidad conviene precisar que de acuerdo con la mecánica que prevalece en la calificación sobre la existencia o no de la contradicción de tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.¹⁰

¹⁰ Véase la jurisprudencia P./J. 72/2010, de título, subtítulo y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su



También se ha estimado que para el surgimiento de la contradicción es indispensable que lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa y, además, que la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera tal que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el objetivo perseguido por esta institución, que es el de dar certidumbre jurídica.

Igualmente, conviene mencionar que no es indispensable que los criterios sustentados por los tribunales contendientes constituyan jurisprudencia, pues basta solamente que adopten criterios discrepantes, al resolver un asunto en particular.

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." (Novena Época. Con número de 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)



Es de utilidad, en torno al tema, la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro digital: 189998

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XIII, abril de 2001

"Materia: común

"Tesis: P./J. 27/2001

"Página: 77

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

En este orden de ideas, para determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, se requiere sintetizar las resoluciones de los Tribunales Colegiados, destacando sólo los aspectos fundamentales que se dieron en cada caso, y que pueden dar origen a la oposición de algún punto jurídico, ello con independencia de cualquier elemento accidental diferente que en ellos pudiera presentarse.



Omisión de invocar en el requerimiento de contribuciones el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso, los Tribunales Colegiados analizaron cuestiones jurídicas distintas y, por ello, no sostuvieron criterios discrepantes, respecto a la necesidad de invocar en el requerimiento de contribuciones el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, como enseguida se verá.

En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, con sede en esta ciudad, conoció del juicio de amparo directo 76/2016, en el que se combatió la resolución de veinticinco de noviembre de dos mil quince, dictada dentro del juicio de nulidad *****, dictada (sic) por la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en esta ciudad.

El Tribunal Colegiado de referencia, en lo que aquí interesa, calificó como fundado lo alegado por la quejosa, en los siguientes términos:

- Es ilegal la resolución de la autoridad responsable al estimar que no era necesaria la cita del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones, porque se infería que la fuente de información que había tomado en cuenta la autoridad fiscalizadora para determinar la existencia de omisiones en el cumplimiento de las obligaciones habían sido los archivos.

- Que lo anterior lo consideró así, porque el artículo 63 del código tributario faculta a las autoridades fiscales para apoyarse en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el propio código o leyes fiscales, o bien, que consten en los expedientes, documentos o base de datos que lleven o tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, las cuales podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

- Que dicha circunstancia no está regulada en el artículo 14, fracción XXXIII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, ya que señala



la facultad de la autoridad fiscal de vigilar que los contribuyentes cumplan con la obligación de presentar declaraciones pero no las faculta para apoyarse en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación o en las leyes tributarias, o bien, que consten en los expedientes, documentos o base de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, las cuales podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

Ahora bien, como se adelantó, los motivos de inconformidad citados fueron calificados como fundados, bajo la consideración de que contrariamente a lo estimado por la autoridad responsable, el requerimiento de obligaciones omitidas carece de la debida motivación, dado que la autoridad fiscalizadora en dicho requerimiento se limitó a exponer que: **"El Servicio de Administración Tributaria no tiene registrado el cumplimiento de la(s) obligaciones que a continuación se señala(n)."**

Ello porque se omitió precisar en qué documentos, archivo o base de datos, microfilm, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que la autoridad tenía en su poder, se advertía que la quejosa no había tenido registrado el cumplimiento de obligaciones que se precisaron en dicho requerimiento.

Por lo cual, el Tribunal Colegiado consideró era necesario que la autoridad responsable motivara el requerimiento de obligaciones omitidas de conformidad con el artículo 16 constitucional, a fin de que, en su caso, la parte quejosa estuviera en aptitud de desvirtuar su contenido.

En consecuencia con ello, resolvió conceder la protección federal para el efecto, entre otros, de que la autoridad responsable estimara que el requerimiento de obligaciones carece de la debida motivación, ya que se omite precisar en qué documentos, archivo o base de datos, microfilm, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos, la autoridad fiscalizadora se sustentó para emitir dicho requerimiento.



El otro tribunal, es decir, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, con residencia en esta ciudad, conoció de un juicio de amparo directo 28/2017, en el que se señaló como acto reclamado la resolución de fecha veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, dictada por la instructora del juicio contencioso administrativo ***** , primer secretaria de Acuerdos de la primera ponencia de la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, actuando en suplencia por falta de Magistrado titular.

En su sentencia, el tribunal declaró infundados los motivos de inconformidad en donde el quejoso expuso lo siguiente:

- Contrario a lo sostenido por la Sala responsable, el administrador local de Servicios al Contribuyente de Tampico omitió citar el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones, que es el que lo faculta a motivar su requerimiento en hechos que conozca en el ejercicio de sus facultades de comprobación, expedientes o base de datos; así como señalar de dónde conoció que no había cumplido con sus obligaciones.

- Que el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación faculta a las autoridades fiscales para apoyarse en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el propio código o en las leyes fiscales, o bien, que consten en los expedientes, documentos o base de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, los cuales podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en la materia de contribuciones federales.

- Que tal fundamento legal no sólo aplica a la conclusión de un procedimiento, sino que debe observarse en cualquier acto que la autoridad determine como una consecuencia jurídica al contribuyente con independencia de si deriva de un procedimiento o de un acto sancionatorio, como la multa controvertida en el juicio natural, ya que la obligación de las autoridades de fundar y motivar sus actos y resoluciones, son para todos los que se deban notificar a los contribuyentes.



- Por tanto, el requerimiento también debió fundarse en este artículo, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión, así como precisar en qué documentos, archivos o base de datos, microfilms, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que la autoridad tenía en su poder, se advertía que el ahora quejoso no había tenido registrado el cumplimiento de obligaciones que se precisaron en el requerimiento, a efecto de que el accionante, aquí quejoso, estuviera en aptitud de desvirtuar el contenido del requerimiento; omisión que, concluye, evidentemente afecta sus derechos fundamentales.

Las anteriores alegaciones, como se adelantó, fueron declaradas infundadas, bajo la consideración de que aun cuando el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación pueda ser aplicable al caso, no se trata de una norma indispensable para justificar la emisión del requerimiento de obligaciones omitidas que precedió a la imposición de la sanción, puesto que la norma que constituye su base jurídica es, entre otros preceptos legales, el artículo 14, fracción XXXII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, de suerte que el aspecto que se analizó se tuvo como debidamente fundado con la cita de este precepto.

Como puede advertirse de lo anterior, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, al momento de analizar los conceptos de violación expuestos por la quejosa ***** , los declaró fundados porque el requerimiento de obligaciones omitidas carecía de motivación, al omitirse precisar en qué documentos, archivos o base de datos, microfilm, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que la autoridad tenía en su poder, se advertía que la quejosa no había tenido registrado el cumplimiento de obligaciones que se precisaron en dicho requerimiento.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, al momento de analizar los conceptos de violación expuestos por el quejoso ***** , los declaró infundados porque la cita del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, no se trata de una norma indispensable para justificar la emisión del requerimiento de obligaciones omitidas.



Sin embargo, lo anterior pone de manifiesto que no existe la contradicción de criterios denunciada, respecto de si resulta necesaria o no la cita del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones omitidas, dado que mientras el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, con sede en esta ciudad, consideró que dicho precepto no es una norma indispensable para su emisión, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, con sede en esta ciudad, al sintetizar el concepto de violación, lo hace precisando que la quejosa alega que es ilegal la resolución de la autoridad responsable al estimar que no era necesaria la cita del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones, lo cierto es que al dar respuesta a tal motivo de inconformidad únicamente se limitó a exponer que dicho documento carecía de motivación, al no haberse precisado una fuente de dónde se obtuvo la información del incumplimiento, pero no precisó de fondo si es necesaria o innecesaria la cita del precepto legal mencionado.

Consecuentemente, como de los elementos jurídicos y razonamientos expuestos por los órganos jurisdiccionales contendientes, no se advierte 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, se declara inexistente la contradicción de tesis denunciada, respecto de si es legalmente necesario o no que el requerimiento de obligaciones omitidas cite el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación.

Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial siguiente:

"Novena Época

"Registro digital: 161114

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXXIV, septiembre de 2011

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 163/2011

"Página: 1219



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO.—Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) 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; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como 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 tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente."

Omisión de liquidar en el requerimiento de obligaciones omitidas, los honorarios por concepto de notificación.

Precisado lo anterior, debe decirse que del contenido de las ejecutorias que han sido reseñadas, se observa que en el caso se verifica la existencia de contradicción de tesis, respecto del punto jurídico consistente en que si en el requerimiento de obligaciones es necesario que se determinen en cantidad liquida los honorarios por concepto de notificación.

En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, con sede en esta ciudad, **al resolver el amparo directo 28/2017** consideró en síntesis lo siguiente:

- Que el punto a dilucidar consistía en determinar el momento en el que la autoridad fiscal debe liquidar el importe de los honorarios correspondientes a su notificación, de conformidad con el artículo 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, si debe ser en el requerimiento de obligaciones o en la resolución que determina la infracción (multa).



- Ningún agravio le causa al accionante el hecho de que en el requerimiento de obligaciones antecedente de las multas combatidas, la enjuiciada haya omitido liquidar el importe de los honorarios correspondientes a su notificación, pues tal hecho se hizo en la propia multa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Sirve de apoyo a las anteriores consideraciones, la tesis de título y subtítulo siguiente: "HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 104 DE SU REGLAMENTO. NO ES CONJUNTAMENTE CON LA NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES SINO CON LA DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INFRACCIÓN DE QUE SE TRATE, CUANDO LA AUTORIDAD DEBE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE SU MONTO."

- De una interpretación gramatical de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 del reglamento del ordenamiento referido, se tiene que es claro que:

1. Las notificaciones relativas a los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas en el plazo previsto en ley, causarán honorarios, los cuales correrán a cargo del contribuyente que haya incumplido.

2. Que la autoridad fiscal determinará los honorarios y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate.

- En este sentido, se tiene como primera premisa, que los honorarios se generan con el hecho de que se notifique al contribuyente el requerimiento para el cumplimiento de las obligaciones fiscales omitidas o no satisfechas; asimismo, que la autoridad fiscal determinará los honorarios de mérito, los que hará del conocimiento del contribuyente de manera conjunta con la respectiva infracción.

- En esa tesitura, si la autoridad realiza un requerimiento de cumplimiento de obligaciones fiscales a un contribuyente, es dable sostener que tal requerimiento no le causa un perjuicio inminente y directo en su esfera jurídica y patrimonial, ya que no contiene una obligación fiscal líquida impuesta por una autoridad, sino solo una exhortación para que cumpla con ciertas obligaciones fiscales.



- Pues, de conformidad con el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por dicho ordenamiento, en el supuesto de haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación. Lo que conlleva a la posibilidad de que el contribuyente esté en aptitud de demostrar no haber incurrido en incumplimiento y, por ende, de no ser sujeto de la sanción respectiva, con motivo de una supuesta inobservancia relacionada con la obligación de hacer o no hacer.

- Máxime que de la interpretación sistemática de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su reglamento, se tiene que las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, causarán honorarios a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, que se determinarán por la autoridad fiscal y hará del conocimiento del transgresor conjuntamente con la notificación de la infracción respectiva.

- De manera que es adjunto con la notificación de la resolución que determina la infracción de que se trate, cuando la autoridad debe hacer del conocimiento del contribuyente el monto de tales honorarios.

- Por lo que, opuesto a lo sostenido por el quejoso, sí resulta aplicable en lo conducente la tesis VIII.2o.P.A.10 A (10a.), que este Pleno de Circuito comparte, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, de título y subtítulo: "HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 104 DE SU REGLAMENTO. NO ES CONJUNTAMENTE CON LA NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES SINO CON LA DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INFRACCIÓN DE QUE SE TRATE, CUANDO LA AUTORIDAD DEBE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE SU MONTO."

- Por ello, al presente asunto no le es aplicable la tesis de título y subtítulo: "REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES OMITIDAS, NO PUEDE CONSIDERARSE DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO SI AL NOTIFICARLO LA AUTORIDAD NO DETERMINA EN CANTIDAD LÍQUIDA LOS HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL



DE LA FEDERACIÓN Y 72 DE SU ABROGADO REGLAMENTO.", pues dicho criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, surgió con motivo de la interpretación del artículo 72 del **abrogado reglamento**¹¹ del código tributario.

- Por lo que resulta claro que atendiendo a una interpretación gramatical de la disposición abrogada, los honorarios debían determinarse conjuntamente con la notificación del requerimiento y se pagaban al cumplir con el mismo.

- Lo que no es aplicable en la actualidad, pues como se estableció en líneas anteriores, en el artículo 92 del reglamento vigente, los honorarios deben liquidarse con la resolución de la infracción.

- De ahí que deba declararse **infundado** el concepto de violación en estudio.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, con sede en esta ciudad, **al resolver el amparo directo administrativo 76/2016**, estableció en síntesis que:

- Del contenido del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que dispone que si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento.

- Por su parte, el artículo 92, segundo párrafo, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, dispone que la autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate.

- Que dichos honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento.

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 29 de febrero de 1984, abrogado de conformidad con el transitorio segundo del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, publicado en el mismo periódico el 7 de diciembre de 2009.



- De lo antes expuesto se llega a la conclusión que los honorarios se causan por las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales u omitidas.

- Por tanto, contrariamente a lo expuesto por la Sala responsable, los honorarios se deben determinar en el requerimiento del cumplimiento de la obligación y no en la resolución en que se determinen las infracciones, pues precisamente dichos honorarios se causan con motivo de la notificación del requerimiento; y además de que el artículo 92 en su segundo párrafo, dispone que: "*los honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento*"; esto es, los honorarios se deben pagar antes de la notificación de la resolución en la que se determine la infracción de que se trate.

- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, que se comparte, de título y subtítulo: "REQUERIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES OMITIDAS. NO PUEDE CONSIDERARSE DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO SI AL NOTIFICARLO LA AUTORIDAD NO DETERMINA EN CANTIDAD LÍQUIDA LOS HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 72 DE SU ABROGADO REGLAMENTO."

De la lectura de las ejecutorias que participan en la presente denuncia, se advierte que en el caso sí existe contradicción de criterios entre los citados órgano colegiados contendientes, respecto de si en el requerimiento de obligaciones omitidas se deben determinar o no en cantidad líquida los honorarios por concepto de notificación.

Se sostiene lo anterior, ya que en este tema el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, al realizar el estudio de los conceptos de violación del quejoso –considerando quinto–, determinó negar el amparo en razón de que, atendiendo a una interpretación gramatical de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su reglamento, se tiene que las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, causarán honorarios a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, que se determinarán por la autoridad fiscal y harpa (sic) del cono-



cimiento del transgresor conjuntamente con la notificación de la infracción respectiva.

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, al realizar el estudio de los conceptos de violación del quejoso –considerando quinto–, determinó conceder el amparo en razón de que, atendiendo a que de una interpretación del contenido de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su reglamento, contrario a lo expuesto por la Sala responsable, los honorarios se deben determinar en el requerimiento del cumplimiento de la obligación y no en la resolución en que se determinen las infracciones, pues dichos honorarios se causan con motivo de la notificación del requerimiento.

Así pues, de la comparación de criterios realizada en los párrafos anteriores, se observa que en ellos se analizó la misma cuestión jurídica, la cual puede ser sintetizada en la siguiente interrogante:

¿El importe de los honorarios correspondientes a la notificación, previstos en el artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su reglamento se deberá determinar en el requerimiento de cumplimiento de la obligación o en la resolución en que se determine la infracción (multa)?

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer.**

Precisados así, la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, este Pleno de Circuito se avoca a su resolución, determinando que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio que más adelante se expondrá.

A efecto de dar mayor claridad al responder la interrogante planteada, se reproduce, en la parte conducente, el contenido de los artículos 2, fracción II y 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que disponen:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:



"...

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado."

"**Artículo 137.** Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

"Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

"Si las notificaciones se refieren a **requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales**, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento **los honorarios** que establezca el reglamento de este código."

Por su parte el numeral 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, dice:

"**Artículo 92.** Para los efectos del artículo 137, último párrafo del código, se cobrará la cantidad de \$426.01 por concepto de honorarios.

"La autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate. Dichos honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento.



"El monto establecido en el primer párrafo de este artículo se actualizará cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizó por última vez exceda del 10%. La actualización correspondiente entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio fiscal a aquel en el que se haya realizado la actualización correspondiente, aplicando el factor correspondiente al periodo comprendido desde el mes en el que se actualizó por última vez hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el por ciento citado, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del código. El Servicio de Administración Tributaria publicará la cantidad actualizada en el Diario Oficial de la Federación."

De los citados preceptos se desprende lo siguiente:

1. Las notificaciones relativas a los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas en el plazo previsto en la ley, causarán honorarios, los cuales correrán a cargo del contribuyente que haya incumplido.
2. Que la autoridad fiscal determinará los honorarios y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate.

En este sentido, se tiene como primera premisa, que los honorarios se generan con el hecho de que se notifique al contribuyente el requerimiento para el cumplimiento de las obligaciones fiscales omitidas o no satisfechas; asimismo, que la autoridad fiscal determinará los honorarios de mérito, los que hará del conocimiento del contribuyente de manera conjunta con la respectiva infracción.

De manera que la infracción administrativa es una conducta típica, antijurídica, dolosa o culposa de un particular o servidor público, con la que se contraviene una obligación de naturaleza administrativa, y que, por tal motivo debe ser sancionada la persona física o moral a quien se le imputa esa ilegalidad, por una autoridad competente, según la gravedad de la falta o violación cometida.

En esa tesitura, como bien lo sostiene el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, si la autoridad realiza un requerimiento de cumplimiento de obligacio-



nes fiscales a un contribuyente, es dable sostener que tal requerimiento no le causa un perjuicio inminente y directo en su esfera jurídica y patrimonial, ya que no contiene una obligación fiscal líquida impuesta por una autoridad, sino sólo una exhortación para que cumpla con ciertas obligaciones fiscales.

Lo anterior se sostiene así, dado que de la interpretación sistemática de los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su reglamento, se tiene que las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, causarán honorarios a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, que se determinarán por la autoridad fiscal y hará del conocimiento del transgresor conjuntamente con la notificación de la infracción respectiva.

Pues, de conformidad con el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por dicho ordenamiento, en el supuesto de haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación. Lo que conlleva a la posibilidad de que el contribuyente esté en aptitud de demostrar no haber incurrido en incumplimiento y, por ende, de no ser sujeto de la sanción respectiva, con motivo de una supuesta inobservancia relacionada con la obligación de hacer o no hacer.

Atento a lo anteriormente expuesto, este Pleno estima que el que la autoridad fiscal haya omitido señalar en los requerimientos de obligaciones omitidas en cantidad líquida de los honorarios causados por la notificación de esos requerimientos, no le depara perjuicio al contribuyente, ya que como se expuso anteriormente, no se encontraba obligada a determinar en esos actos de autoridad la cantidad referida a cargo del demandante.

De manera que es adjunto con la notificación de la resolución que determina la infracción de que se trate, cuando la autoridad debe hacer del conocimiento del contribuyente el monto de tales honorarios.

De conformidad con lo razonado, debe prevalecer el criterio jurisprudencial de este Pleno del Decimonoveno Circuito, conforme a la tesis de título, subtítulo y texto siguientes:



HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 92 DE SU REGLAMENTO. NO ES CONJUNTAMENTE CON LA NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES OMITIDAS O NO SATISFECHAS, SINO CON LA DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INFRACCIÓN DE QUE SE TRATE, CUANDO LA AUTORIDAD DEBE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE SU MONTO. De los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su Reglamento, se obtiene que las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones omitidas o no satisfechas dentro de los plazos legales causarán honorarios a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, que se determinarán por la autoridad fiscal y las hará del conocimiento del transgresor, conjuntamente con la notificación de la infracción respectiva. De manera que no es junto con la notificación del requerimiento de obligaciones sino con la de la resolución que determina la infracción de que se trate, cuando la autoridad debe hacer del conocimiento del contribuyente el monto de tales honorarios.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—No existe contradicción de tesis entre los criterios denunciados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, ambos del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, en los términos expuestos en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, ambos del Décimo Noveno Circuito, con sede en esta ciudad, en los términos expuestos en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Decimonoveno Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.



Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Magistrados Pedro Daniel Zamora Barrón, Samuel Meraz Lares, Eduardo Torres Carrillo, Juan Antonio Trejo Espinoza y presidente Juan Pablo Hernández Garza, respecto al sentido precisado en el resolutivo primero. El Magistrado Guillermo Cuautle Vargas, en desacuerdo con el sentido del primer resolutivo.

También se aprobó por mayoría de cuatro votos de los Magistrados Guillermo Cuautle Vargas, Eduardo Torres Carrillo, Juan Antonio Trejo Espinoza y presidente Juan Pablo Hernández Garza, respecto al sentido precisado en el resolutivo segundo. Los Magistrados Samuel Meraz Lares y Pedro Daniel Zamora Barrón, en desacuerdo con el segundo resolutivo.

Por último, se aprobó por mayoría de cinco votos de los Magistrados Pedro Daniel Zamora Barrón, Guillermo Cuautle Vargas, Eduardo Torres Carrillo, Juan Antonio Trejo Espinoza y presidente Juan Pablo Hernández Garza, respecto al sentido precisado en el resolutivo tercero. El Magistrado Samuel Meraz Lares, en desacuerdo con el tercer resolutivo.

El Magistrado presidente Juan Pablo Hernández Garza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

"En Ciudad Reynosa, Tamaulipas, el suscrito Jesús Desiderio Cavazos Elizondo, secretario de Acuerdos del Pleno del Decimonoveno Circuito, certifico y hago constar que el contenido del presente documento, consistente de cuarenta y nueve fojas útiles, es fiel y exacto del engrose relativo a la contradicción de tesis 7/2017, una vez aplicadas las observaciones de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis; en la inteligencia de que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial; lo anterior, en términos de lo previsto en los artículos 16, 68, 113, fracción I, y demás conducentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de conformidad con el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se ajustan las estructuras administrativas y funcionales a las disposiciones del ordenamiento citado en primer término. Se expide la presente certificación, con fundamento en el numeral 20, fracciones VI y VIII del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del



Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, y del artículo 279 del Código Federal de Procedimientos Civiles; a dos de octubre de dos mil veinte."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular formulado por el Magistrado Guillermo Cuautle Vargas, en relación con la contradicción de tesis 7/2017.

Difiero de las consideraciones relativas al primer punto de contradicción, relativo a la inexistencia de la contradicción de tesis respecto a si era necesario, o no, que en el requerimiento de obligaciones omitidas se cite el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, con base en lo siguiente.

La mayoría sostuvo, en esencia, que era inexistente la contradicción, en cuanto al punto referido, atendiendo a que de los elementos jurídicos y razonamientos expuestos por los órganos contendientes, no se advertía la existencia de una interpretación diferente en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea en el sentido gramatical de la norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

Sin embargo, estimo que en el caso debió declararse existente la contradicción de tesis, pues en ese punto, los tribunales contendientes sostuvieron posturas encontradas, pese a que una de ellas haya sido de manera implícita.

En efecto, como bien se dio noticia de ello en el fallo, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito sostuvo que era innecesaria la cita del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones omitidas; por su parte el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, si bien no señaló de manera expresa que era necesaria la cita de dicho precepto legal, lo cierto es que estimó que en dicho requerimiento la autoridad debía precisar de qué documentos, archivo o base de datos, microfilm, discos ópticos, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que la autoridad tenía en su poder, se advertía que la quejosa no había tenido registrado el cumplimiento de obligaciones.

Es decir, las razones que orillaron al segundo de los órganos referidos a conceder el amparo y protección solicitados, llevan implícito el criterio relativo a que, en su opinión, es necesaria la referencia al contenido del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, en el requerimiento de obligaciones omitidas, pues



aunque no señaló que deba citarse el precepto legal referido, sí estimó necesaria la motivación de dicho acto, haciendo alusión de manera casi textual al contenido del mismo.

De ahí que se estime que aunque el criterio de uno de los tribunales fue implícito, debió declararse existente la contradicción de tesis, en cuanto a ese punto, pues de estimar lo contrario seguirían resolviéndose de forma diferente, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que se pretende remediar con el procedimiento de contradicción de tesis.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 93/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."¹

Ahora, partiendo de lo expuesto, aunque sí era existente la discrepancia de criterios, debió declararse sin materia la contradicción de tesis, pues posteriormente a su denuncia, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, al resolver el amparo directo 72/2016 en sesión pública ordinaria de cuatro de mayo de dos mil diecisiete, abandonó el criterio aquí contendiente, pues estimó que era innecesaria la cita del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación en el requerimiento de obligaciones.

Por tanto, si se tuvo conocimiento de que uno de los órganos contendientes se apartó del criterio que venía sosteniendo y asumió uno similar al del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del mismo Circuito, desapareció la inseguridad jurídica y, en consecuencia, ya no existe la necesidad de determinar cuál es el que debe prevalecer, por ende, debió declararse sin materia.

Como así lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XXII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE CONOCIMIENTO DE QUE UNO DE ELLOS, CON POSTERIORIDAD AL PLANTEAMIENTO DE LA CONTRADICCIÓN, ABAN-

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, con número de registro digital: 169334.



DONA SU CRITERIO Y EMITE UNO COINCIDENTE CON EL DEL OTRO, DEBE DECLARARLA SIN MATERIA."²

Por las razones anteriores, es que no comparto lo resuelto por la mayoría en cuanto el primer punto de la contradicción de tesis.

"En Ciudad Reynosa, Tamaulipas, el suscrito Jesús Desiderio Cavazos Elizondo, secretario de Acuerdos del Pleno del Decimonoveno Circuito, certifico y hago constar que el contenido del presente documento, constante de dos fojas útiles, es fiel y exacto del voto particular relativo a la contradicción de tesis 7/2017, una vez aplicadas las observaciones de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis; en la inteligencia de que en esta versión pública no se suprimen datos por no contener información considerada legalmente como reservada o confidencial; lo anterior, en términos de lo previsto en los artículos 16, 68, 113, fracción I, y demás conducentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de conformidad con el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se ajustan las estructuras administrativas y funcionales a las disposiciones del ordenamiento citado en primer término. Se expide la presente certificación, con fundamento en el numeral 20, fracciones VI y VIII del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, y del artículo 279 del Código Federal de Procedimientos Civiles; a dos de octubre de dos mil veinte."

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular del Magistrado Pedro Daniel Zamora Barrón en la contradicción de tesis 7/2017.

Con todo respeto disiento de la mayoría, pues estimo que el criterio que debe prevalecer es el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil de este Circuito, por las siguientes razones:

En efecto, el artículo 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, dispone lo siguiente:

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470, con número de registro digital: 167749.



"Artículo 92. Para los efectos del artículo 137, último párrafo del código, se cobrará la cantidad de \$426.01 por concepto de honorarios.

"La autoridad fiscal determinará los honorarios a que se refiere este artículo y los hará del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate. Dichos honorarios se deberán pagar a más tardar en la fecha en que se cumpla con el requerimiento.

"El monto establecido en el primer párrafo de este artículo se actualizará cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizó por última vez exceda del 10%. La actualización correspondiente entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio fiscal a aquel en el que se haya realizado la actualización correspondiente, aplicando el factor correspondiente al periodo comprendido desde el mes en el que se actualizó por última vez hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el por ciento citado, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del código. El Servicio de Administración Tributaria publicará la cantidad actualizada en el Diario Oficial de la Federación."

Por su parte, los artículos 73, primer párrafo y 137 del Código Fiscal de la Federación, disponen lo siguiente:

"Artículo 73. No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito."

"Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil posterior que se señale en el mismo o para que acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales dentro del plazo de seis días contado a partir de aquél en que fue dejado el citatorio, o bien, la autoridad comunicará el citatorio de referencia a través del buzón tributario.

"El citatorio a que se refiere este artículo será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio del buzón tributario.



"...

"Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código."

Del contenido del artículo 73, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que dispone que no se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito.

Por su parte, el diverso artículo 137 del citado Código Fiscal de la Federación, en sus párrafos primero y segundo, establece las formalidades que deben cumplir las notificaciones personales; y el último párrafo dispone que si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, los honorarios se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento.

Ahora bien, de los preceptos antes transcritos se advierte que existen cuatro supuestos en relación al cumplimiento de las obligaciones:

- a) Cuando la obligación se cumple espontáneamente fuera de los plazos establecidos por la ley.
- b) Cuando la obligación no se cumple en los plazos establecidos en la ley.
- c) Cuando ante el incumplimiento de la obligación por parte del contribuyente, la autoridad fiscalizadora lo requiere.
- d) Cuando no obstante el anterior requerimiento al contribuyente para que cumpla con la obligación, no da cumplimiento.

Por tanto, el artículo 92 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación se debe interpretar en el sentido de que los honorarios se harán del conocimiento del infractor conjuntamente con la notificación de la infracción de que se trate.

Ello es así, porque al existir un requerimiento significa que el contribuyente no cumplió con una obligación tributaria en forma voluntaria en el plazo establecido



por la ley, lo que le da el carácter de presunto infractor y, ello trae como consecuencia, que la autoridad fiscalizadora le notifique la infracción en que incurrió derivada por no haber dado cumplimiento voluntario a la obligación en los plazos establecidos en la ley, y dicha notificación causa honorarios.

Ahora bien, en el supuesto de que una vez que se notifique al contribuyente presunto infractor el cumplimiento de la obligación y no dé cumplimiento, ello dará lugar a una diversa infracción la cual la autoridad fiscalizadora le deberá también notificar y en ese momento también se le harán del conocimiento los honorarios causados derivados de la notificación de esa posterior infracción en que incurrió.

De ahí que es claro que los honorarios se deben hacer del conocimiento del contribuyente conjuntamente con la notificación de la infracción, pues ésta se comete desde el momento en que no se cumple voluntariamente con la obligación en los términos establecidos en la ley, y la notificación del requerimiento de su cumplimiento es lo que precisamente causa los honorarios.

"En Ciudad Reynosa, Tamaulipas, el suscrito Jesús Desiderio Cavazos Elizondo, secretario de Acuerdos del Pleno del Decimonoveno Circuito, certifico y hago constar que el contenido del presente documento, constante de dos fojas útiles, es fiel y exacto del voto particular relativo a la contradicción de tesis 7/2017, una vez aplicadas las observaciones de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis; en la inteligencia de que en esta versión pública no se suprimen datos por no contener información considerada legalmente como reservada o confidencial; lo anterior, en términos de lo previsto en los artículos 16, 68, 113, fracción I, y demás conducentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de conformidad con el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se ajustan las estructuras administrativas y funcionales a las disposiciones del ordenamiento citado en primer término. Se expide la presente certificación, con fundamento en el numeral 20, fracciones VI y VIII del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, y del artículo 279 del Código Federal de Procedimientos Civiles; a dos de octubre de dos mil veinte."

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



HONORARIOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 137, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 92 DE SU REGLAMENTO. NO ES CONJUNTAMENTE CON LA NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES OMITIDAS O NO SATISFECHAS, SINO CON LA DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INFRACCIÓN DE QUE SE TRATE, CUANDO LA AUTORIDAD DEBE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE SU MONTO. De los artículos 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 92 de su Reglamento, se obtiene que las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones omitidas o no satisfechas dentro de los plazos legales causarán honorarios a cargo de quien incurrió en el incumplimiento, que se determinarán por la autoridad fiscal y las hará del conocimiento del transgresor, conjuntamente con la notificación de la infracción respectiva. De manera que no es junto con la notificación del requerimiento de obligaciones sino con la de la resolución que determina la infracción de que se trate, cuando la autoridad debe hacer del conocimiento del contribuyente el monto de tales honorarios.

PLENO DEL DECIMONOVENO CIRCUITO.
PC.XIX. J/15 A (10a.)

Contradicción de tesis 7/2017. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. 12 de diciembre de 2017. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Pedro Daniel Zamora Barrón, Guillermo Cuautle Vargas, Eduardo Torres Carrillo, Juan Antonio Trejo Espinoza y Juan Pablo Hernández Garza. Disidente: Samuel Meraz Lares. Ponente: Eduardo Torres Carrillo. Secretario: Héctor Javier Cervantes Villanueva.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 28/2017, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 76/2016.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. SI DURANTE SU SUSTANCIACIÓN, EL QUEJOSO NO ACREDITA LA AFECTACIÓN A LOS SERVICIOS DEL ECOSISTEMA VULNERADO, DE LOS QUE ADUCE SER BENEFICIARIO, EL JUEZ DE DISTRITO, PREVIAMENTE A LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL Y DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE FLEXIBILIDAD Y RAZONABILIDAD QUE RIGEN EN LA MATERIA, DEBERÁ REQUERIRLE LOS MEDIOS DE CONVICCIÓN QUE ESTIME OPORTUNOS PARA ACREDITAR ESA SITUACIÓN.

JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. ANTE LA INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA O TÉCNICA DE LOS RIESGOS O DAÑOS AMBIENTALES QUE PUDIERAN CAUSARSE, Y ACORDE AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, EL JUZGADOR ESTÁ FACULTADO PARA REVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA AL AGENTE POTENCIALMENTE RESPONSABLE.

JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE ASUMIR LA CARGA DE LA PRUEBA PARA EFECTO DE ACREDITAR QUE EL RIESGO DEL DAÑO AMBIENTAL NO EXISTE Y, ANTE SU ACTUALIZACIÓN, EL JUEZ DEBE RECABAR LAS PRUEBAS QUE LE PERMITAN CONOCER, CON MAYOR PRECISIÓN, EL RIESGO DE DAÑO AMBIENTAL, SUS CAUSAS Y LAS POSIBLES REPERCUSIONES AL ECOSISTEMA QUE SE ESTIMA VULNERADO.

LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. EN LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN AMPLIA DE AQUÉLLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INICIATIVA PÚBLICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO, ASÍ COMO EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS TITO CONTRERAS PASTRANA



(PRESIDENTE), JULIA MARÍA DEL CARMEN GARCÍA GONZÁLEZ, DAVID CORTÉS MARTÍNEZ, BERNARDINO CARMONA LEÓN Y JOSÉ MANUEL TORRES ÁNGEL. PONENTE: JULIA MARÍA DEL CARMEN GARCÍA GONZÁLEZ. SECRETARIO: ÉDGAR SALGADO PELÁEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 9 y 45, fracción III, del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, **en virtud de que se trata de una probable contradicción de criterios suscitada entre diversos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Circuito.**

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por *****, por propio derecho y como apoderado legal de *****, *****, ***** y *****, parte tercero interesada en los amparos en revisión *****, ***** y *****, del índice del Primero, Segundo y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, respectivamente.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Las consideraciones esenciales de los criterios que se denuncian como opositores, son las siguientes:

A) Amparo en revisión ***.** El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez,



estimó que debía sobreseerse en el juicio constitucional, en virtud de que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, dado que la parte quejosa no acreditó contar con interés legítimo como tampoco jurídico, para controvertir la emisión del acuerdo por el que se autorizó a distintos ciudadanos la modificación del diverso acuerdo que autorizó un conjunto urbano de tipo habitacional residencial alto –donde se adujo que con su edificación se causarían diversos daños ambientales–.

Ello, porque en dicho asunto no se evidenciaba que la parte promovente hubiera acreditado el perjuicio o afectación –real, actual o inminente– que dijo había resentido con motivo del acuerdo que autorizó a diversas personas la construcción de un conjunto urbano inmobiliario.

Lo anterior, porque si bien el derecho al medio ambiente sano constituye un derecho fundamental que incumbe a toda la sociedad en general, no menos cierto era también que existían otros derechos susceptibles de protección como eran la vivienda, la propiedad y el libre ejercicio de la profesión o actividad personal, de manera que si los terceros interesados, en relación con la creación del conjunto habitacional materia del acto reclamado, obtuvieron los permisos o autorizaciones respectivas, éstos gozaban de la presunción de ser legales, por lo que, para desvirtuar su legalidad no bastaba sólo con presentar la demanda constitucional, sino que era necesario que se cumpliera con una mínima carga probatoria, es decir, que se ofrecieran y desahogaran las pruebas que evidenciaran que el desarrollo habitacional no era sustentable o que violaba alguna normatividad (como, por ejemplo, normas vinculadas con la densidad poblacional y vial, ordenación habitacional o vial, suministro de agua y descarga de ésta, entre otras), pues, precisamente, ese fue el aspecto que motivó la acción constitucional, ya que a decir de la parte promovente, no se cumplieron las exigencias previstas en la legislación en materias de ordenamiento territorial, de asentamientos humanos, de desarrollo urbano, protección civil y ambiental.

En ese sentido, afirmó que con la emisión del acto reclamado se presumía que los terceros interesados habían cumplido con los requisitos mínimos en materia de ordenamiento territorial, de asentamientos humanos, de desarrollo urbano, protección civil y ambiental, razón por la que a la parte accionante correspondía probar lo contrario, de conformidad con las reglas establecidas en los



artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados de manera supletoria a la Ley de Amparo, por disposición expresa de su numeral 2o., es decir, que esta última tenía la carga procesal mínima de aportar alguna prueba que evidenciara que el actuar de las autoridades responsables resultaba contrario al derecho al medio ambiente sano.

Por tal motivo, se dijo que era la parte quejosa la que estaba constreñida a acreditar la existencia de alguna afectación, mediante el ofrecimiento y/o desahogo de las probanzas que considerara pertinentes, esto es, que indiscutiblemente estaba obligada a allegar las pruebas conducentes para comprobar el daño que dijo resentir a su esfera jurídica, con el fin de que el juzgador estuviera en posibilidad de verificar el nivel de afectación que pudiera generar el acto; de otro modo, que se supliría la deficiencia probatoria a su favor, afectando el equilibrio procesal entre las partes.

Atento a lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que al no acreditarse algún daño o perjuicio, la parte quejosa no probó la vulneración a un interés jurídico como tampoco legítimo para instar la tutela constitucional.

B) Amparo en revisión ***.** El **Segundo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, resolvió ordenar la reposición del procedimiento, en un juicio de amparo en el que, entre otros actos, la parte quejosa reclamó la promulgación y el acuerdo que ordenó la publicación del decreto expedido por la Legislatura del Estado, referente a la autorización a un Ayuntamiento a desincorporar del patrimonio municipal diversos inmuebles de su propiedad y su enajenación en subasta pública –que habían sido donados al Municipio para infraestructura, equipamiento, áreas verdes y parques–, así como el acuerdo para que los vecinos y habitantes del Municipio no utilicen, usen o disfruten de los bienes inmuebles de referencia.

La decisión del Tribunal Colegiado obedeció a que si bien el Juez de Distrito consideró que la parte promovente no había demostrado con prueba idónea que habitaba o residía en el Municipio respectivo, cierto era también que la demanda se había promovido por quienes afirmaron ser vecinos de ese lugar, por tanto, el interés legítimo podía acreditarse de diversas formas, como era a través



de los comprobantes de domicilio, actas de nacimiento, documentos escolares, comprobantes de empleo, entre otros.

Por tanto, añadió el tribunal, el Juez de Distrito, en términos del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en relación con las "Directrices para la Elaboración de la Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales", conocidas como "Directrices de Bali", al relacionarse el juicio de amparo con un asunto en materia ambiental, debió requerir a la parte quejosa para que exhibiera las pruebas idóneas que demostraran su residencia en el Municipio correspondiente, en tanto que la protección al medio ambiente implica, entre otras cuestiones, el deber de las autoridades de propiciar el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, en aras de proteger el derecho fundamental en comentario.

Lo que era acorde a una interpretación progresiva de las obligaciones que tienen las autoridades de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, en términos de lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución, en vinculación con el principio de precaución estatuido en el numeral 15 de la aludida Declaración de Río.

Razones las anteriores que motivaron que la resolución impugnada fuera revocada y, como consecuencia de ello, se ordenara la reposición del procedimiento en el juicio de amparo para el efecto de que el Juez de Distrito requiriera a los quejosos para que acreditaran su interés legítimo.

C) Amparo en revisión ***.** El **Segundo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, resolvió ordenar la reposición del procedimiento, en un juicio de amparo en el que la parte quejosa reclamó la emisión del acuerdo por el que se autorizó a distintos ciudadanos la modificación del diverso acuerdo que autorizó un conjunto urbano de tipo habitacional residencial alto –pues se dijo que con su edificación se causarían daños ambientales–.

Previamente a justificar el Tribunal Colegiado la reposición del procedimiento, indicó que en ese asunto la parte quejosa promovió su demanda aduciendo ser



vecina del conjunto urbano respecto del cual se autorizó su construcción, ofreciendo como pruebas para acreditar esa afirmación un estado de cuenta bancario y un estado de cuenta por servicios de agua potable, las que fueron desestimadas por el operador jurídico, al considerar que no eran idóneas para demostrar su domicilio ni que éste fuera próximo al lugar en que se autorizó el conjunto habitacional.

Sin embargo, a criterio del Tribunal Colegiado, las documentales de referencia sí resultaban idóneas para acreditar la pertenencia al Municipio donde se autorizó el conjunto habitacional, así como su proximidad y, por ende, su interés legítimo, de manera que al encontrarse el asunto relacionado con el peligro de daño ambiental (sic), lo que correspondía era ordenar la reposición del procedimiento, para el efecto de que el Juez de Distrito se allegara de las pruebas que soportaran el cumplimiento de la normatividad que asegurara que el ambiente no tendría un riesgo e impacto por la obra o construcción, atento a lo establecido en el artículo 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –que prevé el principio de precaución–, y a lo decidido en el amparo en revisión 641/2017, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

D) Amparo en revisión ***.** El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo de Zaragoza, Coahuila, en apoyo a la función jurisdiccional del **Cuarto** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, confirmó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en relación con el acto reclamado por los quejosos, consistente en la emisión del acuerdo por el que se autorizó a distintos ciudadanos la modificación del diverso acuerdo que autorizó un conjunto urbano de tipo habitacional residencial alto –pues se adujo que con su edificación se causarían daños ambientales–.

La posición en comentario derivó de que el Tribunal Colegiado auxiliar afirmó que si bien los quejosos alegaron una afectación a su derecho al medio ambiente sano, al indicar que eran vecinos de la construcción del conjunto habitacional, lo cierto era que habían sido omisos en evidenciar o probar cómo es que los actos reclamados afectaban, ya sea directa o indirectamente sus derechos fundamentales, al haberse limitado a realizar meras afirmaciones y aseveraciones



hipotéticas, sin aportar medio de convicción alguno que estableciera cuál era su posición frente al acto que pretendían combatir.

Asimismo, destacó el Tribunal Colegiado que no soslayaba que en los autos del juicio de amparo indirecto obraba una copia de la credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Nacional Electoral de una de las quejas; sin embargo, no era dable que se tomara en cuenta la aludida documental, debido a que, por un lado, no fue aportada como prueba⁹ y, por otra, porque era insuficiente para acreditar que fuera vecina del lugar, pues la credencial relativa no podía ser considerada como un documento público idóneo que justificara el domicilio de una persona, en tanto que los registros relativos se forman con los datos proporcionados por los ciudadanos que acuden a pedir su anotación, sin que la entidad exija que se compruebe fehacientemente el domicilio, por lo que la dirección que aparece impresa en la identificación no acredita la residencia de su titular.

Por todo lo anterior, confirmó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de velar por el respeto al principio de seguridad jurídica.¹⁰

Así, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados —y no tanto los resultados que ellos arrojen—, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas —no necesariamente contradictorias en términos lógicos—.

⁹ Debido a que ésta se agregó en los autos del juicio de amparo indirecto cuando compareció a ratificar un escrito a través del cual solicitó copias certificadas.

¹⁰ En torno a ello, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241.



A partir de los diversos criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de tesis:

I. No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la misma cuestión jurídica**, y que a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas.¹¹

II. Que los tribunales contendientes **hayan resuelto una cuestión litigiosa, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método**, cualquiera que éste fuese y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

III. Que entre los ejercicios interpretativos exista **al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea en cuanto al sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

IV. Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina acerca de **si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a otra** que, como la primera, también sea legalmente posible.

¹¹ Véanse los siguientes criterios: Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7; tesis aislada P. XLVII/2009, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67; tesis aislada P. V/2011, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7.



V. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes **no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis** y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.¹²

A partir de los anteriores lineamientos, es dable sostener que en la especie **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los aludidos tribunales **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber, **la carga probatoria en materia ambiental para acreditar un interés legítimo**, bajo dos vertientes, a saber:

(i) La parte quejosa que aduce ser beneficiaria de los servicios ambientales que presta un ecosistema, por ser habitante o vecina de éste ¿tiene la carga de probar esa especial situación que guarda con el aludido ecosistema?

(ii) ¿A quién corresponde la carga probatoria cuando una parte afirma que los actos reclamados causan una afectación al medio ambiente y otra afirma que ello no sucede? y

(iii) ¿Qué rol debe asumir el Juez en un juicio de amparo que involucre la materia ambiental?

¹² Véase la tesis aislada P. L/94, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35; de igual manera, véanse los siguientes criterios: Tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004, de la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93; tesis jurisprudencial 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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77; tesis jurisprudencial 2a./J 94/2000, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.



En ese sentido, los referidos Tribunales Colegiados **arribaron a conclusiones disímiles**, conforme a lo siguiente:

| Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito | Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito | Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito ¹³ |
|--|---|--|
| | <p>Amparo en revisión *****</p> <p>El <i>Juez de Distrito</i>, al tratarse de un asunto en materia ambiental, <i>debió requerir</i> a la parte quejosa que exhibiera las pruebas idóneas que demostraran su afectación en el Municipio correspondiente, motivo por el cual ordenó la reposición del procedimiento.</p> <p>Amparo en revisión *****</p> <p>El estado de cuenta bancario y el estado de cuenta por servicios de agua potable, son medios de convicción idóneos para demostrar el domicilio del promovente y que éste se encuentra próximo al lugar en que se autorizó el conjunto habitacional.</p> | <p>Amparo en revisión *****</p> <p>La credencial para votar no constituye una documental idónea para acreditar el interés legítimo, ya que con ella no se prueba que la parte quejosa sea vecina del lugar.</p> |
| | <p>Amparo en revisión *****</p> <p><i>La parte quejosa tenía la carga procesal mínima de aportar alguna prueba</i></p> | <p>Amparo en revisión *****</p> <p>El <i>Juez de Distrito</i> <i>debió allegarse de las pruebas que soportaran el cum-</i></p> |

¹³ El que en apoyo a la función jurisdiccional fue auxiliado en la emisión de la ejecutoria por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo de Zaragoza.



| | | |
|--|---|--|
| | <i>que evidenciara que el actuar de las autoridades responsables resultaba contrario al derecho al medio ambiente sano.</i> | <i>plimiento de la normatividad en materia ambiental, con el objeto de verificar si el acto reclamado generaba un riesgo o impacto ambiental, razón por la que ordenó la reposición del procedimiento.</i> |
|--|---|--|

Atendiendo al cuadro que precede, este Pleno de Circuito advierte que **sí existe la contradicción de tesis denunciada, en torno a la carga probatoria en materia ambiental para acreditar el interés legítimo necesario para instar la acción constitucional desde un aspecto procesal como sustantivo.**

Es así, porque en el amparo en revisión ***** y en el *****, respectivamente, el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito llegaron a diversas conclusiones en relación con el tema relativo a determinar: "*¿A quién corresponde la carga probatoria? Cuando una parte afirma que los actos reclamados causan una afectación al medio ambiente y la otra indica lo contrario*" y "*¿qué rol debe asumir el Juez en un juicio de amparo ambiental?*", pues mientras que el primero indicó que incumbía a la parte quejosa, el segundo explicó que el Juez debía allegarse de pruebas, razón por la que ordenó la reposición del procedimiento (elemento sustantivo).

Asimismo, en los amparos en revisión ***** y *****, con el diverso *****, también se presentan decisiones discrepantes por lo que toca a si *la parte quejosa que aduce ser beneficiaria de los servicios ambientales que presta un ecosistema, por ser habitante o vecina de éste ¿tiene la carga de probar esa especial situación que guarda con el aludido ecosistema?* (elemento adjetivo o procesal).

Acorde a lo anterior, los puntos de contradicción que deben ser dilucidados por este Pleno de Circuito son los previamente anunciados, al apreciarse que los tribunales contendientes resolvieron una cuestión litigiosa en la cual se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de un canon o método, máxime que los razo-



namientos expuestos por los órganos jurisdiccionales giran en torno a un mismo tipo de problema jurídico, pudiéndose hacer las preguntas genuinas antes descritas, como son las enunciadas en los puntos identificados en los incisos **(i)**, **(ii)** y **(iii)**.

En el entendido de que si bien los criterios sostenidos en los amparos en revisión no constituyen jurisprudencia, **ello no es obstáculo para proceder al análisis de las ejecutorias previamente referidas**, a fin de establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, en tanto que el hecho de que no se hubiera redactado alguna tesis por los Tribunales Colegiados de manera sintética, y que ésta no se hubiera controlado y difundido, no implica que a dichas decisiones se les prive del carácter de tesis, en tanto que esa investidura se adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos de generalidad y abstracción.

QUINTO.—**Aclaración previa.** Resulta importante precisar, como anteriormente se indicó, que si bien derivado de la solicitud que la presidencia de este Pleno «de» Circuito hizo a **la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, el titular de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización del aludido Tribunal Constitucional hizo del conocimiento que en relación a la información solicitada no se encontraba radicada ante ese órgano alguna contradicción de tesis que abordara el tema consistente en: "DETERMINAR SI EL HABITANTE O VECINO DE UN LUGAR DONDE PRETENDE CONSTRUIR UN CONJUNTO URBANO DE TIPO HABITACIONAL, TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR PERMISOS OTORGADOS POR LAS AUTORIDADES A LOS FRACCIONADORES, PERSONAS FÍSICA O MORALES."

Cierto es también que a partir de lo establecido en el considerando que precede, derivado del análisis integral de los recursos de revisión objeto de contradicción, el Pleno de Circuito estimó que el asunto en comento se circunscribe a: "DETERMINAR SI QUIEN ADUCE SER BENEFICIARIA DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES QUE PRESTA UN ECOSISTEMA, POR SER HABITANTE O VECINA DE ÉSTE, TIENE LA CARGA DE PROBAR ESA ESPECIAL SITUACIÓN QUE GUARDA CON EL ALUDIDO ECOSISTEMA, EN MATERIA AMBIENTAL, LA CARGA PROBATORIA CORRESPONDE A QUIEN AFIRMA QUE LOS ACTOS RECLAMADOS NO CAUSAN UNA AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE" y "CUÁL



ES EL ROL QUE DEBE ASUMIR EL JUEZ DE DISTRITO EN UN JUICIO DE AMPARO QUE INVOLUCRE LA MATERIA AMBIENTAL."

Se aclara lo anterior, porque el estudio que efectuó la presidencia de este Pleno de Circuito al solicitar el informe respectivo constituye solamente un análisis provisional de la denuncia de la contradicción de tesis, que, desde luego, no vincula al Pleno, en tanto que del análisis conjunto, integral y completo de las constancias que componen el presente expediente se pudo colegir que la materia del presente asunto, es decir, la temática que subyace se relaciona con definir los puntos anteriormente indicados, en el entendido de que, efectivamente, el informe de referencia resulta oportuno para la decisión de este caso, empero, también resulta necesario resolver la problemática suscitada merced a los puntos jurídicos respecto de los cuales surgió la discrepancia de criterios.

SEXTO.—Consideraciones y fundamentos. Para determinar el criterio o criterios que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, es necesario analizar **el marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente, así como lo relativo a su justiciabilidad**, y con base en ello, dilucidar cuál es la postura jurisprudencial que debe adoptarse.

I. Medio ambiente. Dimensión axiológica.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 270/2016,¹⁴ precisó que en las últimas décadas la comunidad mundial comenzó a tomar conciencia sobre *el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente*.

Igualmente, estableció que el binomio "Derechos humanos y medio ambiente" se encuentran íntimamente relacionados y giran en torno al gran ciclo de Conferencias Mundiales del final del siglo XX, desencadenado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo –Río de

¹⁴ Sustentada por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Tercer del Vigésimo Séptimo Circuito, la cual fue resuelta en sesión de once de enero de dos mil diecisiete.



Janeiro 1992–, la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos –Viena 1993–, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo –El Cairo 1994– y la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos –Hábitat II, Estambul 1996–.

Asimismo, es importante agregar, a lo precisado por el aludido intérprete constitucional, que en pleno siglo XXI, mediante la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados miembros de las Naciones Unidas trazaron el camino hacia una mayor dignidad, prosperidad y sostenibilidad para las personas y el planeta, y se comprometieron a no dejar a nadie atrás, pues precisamente en el objetivo número 13, intitulado: "*Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*" se indicó que el cambio climático afecta a todos los países en todos los continentes, aunado a que tiene un impacto negativo en la economía nacional y en la vida de las personas, de las comunidades y de los países, subrayando que en un futuro, las consecuencias serán todavía peores (cambios en los patrones climáticos, el aumento del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos más extremos, las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por las actividades humanas, lo que hace que esta amenaza aumente).¹⁵

A propósito de ello, los países de América Latina y el Caribe han desempeñado un papel relevante en el desarrollo de esa visión, pues, recientemente, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho, en América Latina y el Caribe se adoptó en Escazú (Costa Rica), el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Este acuerdo regional, originado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y fundamentado en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, es el fruto de intensas reuniones y negociaciones.¹⁶

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, páginas 5 a 8, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

¹⁶ Durante las negociaciones, lideradas por Chile y Costa Rica en su calidad de copresidentes y por otros cinco integrantes de la mesa directiva (Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas



La importancia del acuerdo regional de referencia deriva del hecho de que es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, que si bien no se encuentra aún vigente, en tanto que está en proceso de ratificación,¹⁷ sí puede considerarse una regla de *soft law*,¹⁸ al representar la voluntad e interés de los Estados en la protección del medio ambiente, de cuyo conte-

y Trinidad y Tabago), se reunieron delegados gubernamentales, representantes del público y del sector académico, expertos y otras partes interesadas que participaron activamente de manera colaborativa y en pie de igualdad.

¹⁷ Es importante precisar que el aludido acuerdo regional fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica, y firmado por catorce países el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, entre ellos México, en el marco de la reunión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas, el cual se encuentra en proceso de ratificación, en tanto que sólo dos países lo han hecho, Guayana el dieciocho de abril de dos mil diecinueve y Bolivia apenas el once de junio de dos mil diecinueve.

¹⁸ Un acuerdo de *soft law*, si bien no es obligatorio, demuestra el compromiso de los Estados con respecto a una causa determinada. En relación con este tema, resulta orientador lo sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en la tesis XXVII.3o.6 CS (10a.), donde ese órgano jurisdiccional expone que, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su alcance protector en materia de derechos humanos, los agentes del Estado Mexicano no sólo deben observar la normativa internacional de carácter obligatorio y la jurisprudencia interamericana, sino que en virtud de las máximas de universalidad y progresividad que también contempla, debe admitirse el desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados. Dichos principios son identificados por la doctrina como "soft law" –en inglés–, cuya traducción corresponde a ley suave, normas ligeras, dúctiles o blandas y es empleado dado (i) el sentido de falta de eficacia obligatoria y (ii) en oposición al "hard law" o derecho duro o positivo. Asimismo, añade que, con independencia de la obligatoriedad que revistan, su contenido puede ser útil para que los Estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar el apego irrestricto a los derechos humanos. Sin que ello implique desconocer la observancia primigenia del orden jurídico nacional, ni el principio de subsidiariedad de las normas supranacionales, según el cual, la protección internacional de los derechos humanos es aplicable después de agotada la tutela interna, y sólo en su defecto, debe acudir a aquélla, pues más allá de que la Constitución Federal y los tratados no se relacionen en términos jerárquicos, según definió el Máximo Tribunal del País en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), la consulta de directrices no vinculantes sólo reporta efectos prácticos derivados de la experiencia acogida por órganos internacionales encargados de la promoción y protección de los derechos fundamentales, la tesis de referencia es de rubro: "SOFT LAW. LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo III, marzo de 2015, página 2507, registro digital: 2008663)



nido se puede apreciar que sus principales beneficiarios son la población de la región, en particular los grupos y comunidades más vulnerables, en tanto que su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados.

Lo expuesto, permite evidenciar que desde el decenio de mil novecientos sesenta hasta la actualidad, el movimiento medioambiental moderno ha transformado la relación del ser humano con el medio ambiente. Prácticamente todos los Estados del mundo han promulgado leyes encaminadas a reducir la contaminación atmosférica y del agua, reglamentar las sustancias tóxicas y preservar los recursos naturales, entre otros objetivos.¹⁹

Continuando con lo aducido en la contradicción de tesis 270/2016, es importante destacar que la Segunda Sala del Alto Tribunal del País mencionó que, en el plano internacional se ha reconocido que **se ha llegado a un momento de la historia en que se tiene que visualizar que los actos que se ejecuten en todo el mundo evidentemente tienen consecuencias para el medio ambiente**, pero que no obstante, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, se pueden conseguir condiciones de vida mejores, para la **defensa y el mejoramiento de las generaciones presentes y futuras.**

Sobre esta temática, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, expuso que son múltiples las Constituciones²⁰ y los instrumentos internacionales²¹ que han incorporado el derecho

¹⁹ ONU. Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, 24 de diciembre de 2012, párrafo 8.

²⁰ Constituciones (sic) de la nación de Argentina, art. 41; Constitución Política del Estado de Bolivia, art. 33; Constitución de la República Federativa de Brasil, art. 225; Constitución Política del Estado de la República de Chile, art. 19; Constitución Política de Colombia, art. 79; Constitución Política de Costa Rica, art. 50; Constitución de la República de Ecuador, art. 14; Constitución de la República de El Salvador, art. 117; Constitución Política de Guatemala, art. 97, entre otros.

²¹ Protocolo de San Salvador, art. 11; Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 24; Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia, art. 28; Carta Árabe, art. 28; Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 38.



a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano, que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla.

El reconocimiento de este derecho humano, expuso, obliga a entender que el hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene diversos beneficios; sin embargo, en muchas ocasiones esta interacción entre el ser humano y los ecosistemas pone en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente.²²

De ahí que la Primera Sala haya referido que en el ámbito de la tutela de este derecho humano se busque regular las actividades humanas para proteger a la naturaleza, lo que implica que su *núcleo esencial de protección* incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos;²³ pues esta prerrogativa no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma, por ello, el *derecho humano al medio ambiente* se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de intereses legítimos y no de derechos subjetivos y de libertades, incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues se está ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales. El paradigma ambiental se basa en una idea de interacción compleja entre el hombre y la naturaleza, que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana.²⁴

En relación con lo anterior, en el derecho internacional comparado destaca la sentencia T-622/16,²⁵ del Tribunal Constitucional de Colombia, donde la Sexta

²² Véase artículo 2.3 de la Ley General del Ambiente (LGA), Ley No. 28611 Perú y véase Morales Lamberti, Alicia, *Dimensión social y colectiva de los derechos humanos: Racionalidad e influencias del paradigma ambiental*, en *Derecho Ambiental Dimensión Social*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2015, página 407.

²³ Betancor Rodríguez Andrés, *Derecho Ambiental*, España, LA LEY, 2014, página 88.

²⁴ Ídem.

²⁵ Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-622/16, de diez de noviembre de dos mil dieciséis, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>



Sala de Revisión expuso que **el medio ambiente y la biodiversidad** han adquirido progresivamente valiosas connotaciones socio-jurídicas. Sin embargo, no ha sido un proceso fácil: La evolución conceptual del derecho, a la par del reconocimiento de la importancia de la "madre tierra" y sus múltiples componentes, frente a la estrategia del desarrollo sostenible, han sido producto de un proceso complejo y difícil que aún genera controversia al intentar conciliar a un mismo tiempo tres elementos: **El crecimiento económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente**, en el entendido de que esta conjugación permita la posibilidad de aprovechamiento sostenible de los recursos en el presente y en el futuro.

De manera que, expuso, la **defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo fundamental**, que representa simultáneamente un bien jurídico constitucional que reviste una triple dimensión, toda vez que es un *principio* que irradia todo el orden jurídico, correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la nación; es un *derecho constitucional fundamental y colectivo*; y es una *obligación* a cargo de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección.

Por tanto, añadió, la defensa del medio ambiente y de la biodiversidad representan un beneficio de las generaciones presentes y futuras, por lo que su protección y preservación, como bienes jurídicos, deben lograrse no sólo mediante acciones concretas del Estado, sino con la participación de los individuos, la sociedad y los demás sectores sociales y económicos del país.

En ese sentido, la Corte colombiana estableció que existían al menos tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico y la protección especial que se le otorga **(i) en primer lugar**, se parte de una *visión antropocéntrica*, que concibe al ser humano presente como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como simples objetos al servicio del primero; **(ii) un segundo punto de vista bio-céntrico**, reivindica concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad humana, que abogan –en igual medida– por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras; y **(iii) finalmente, una postura eco-céntrica**, que concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos y que se respalda en cosmovisiones plurales.



En ese orden, subrayó que el **enfoque antropocéntrico**, al ser el más extendido en occidente, responde a una antigua tradición filosófica y económica –que va desde los teóricos naturalistas como Smith y Ricardo hasta los pragmáticos neoliberales como Stiegler y Friedman– que ha concebido al hombre como el único ser racional, digno y completo del planeta. Desde ese punto de vista, lo único que importa es la supervivencia del ser humano y sólo en esta medida debe protegerse el medio ambiente, aun cuando admite la posibilidad de la explotación controlada de recursos naturales para promover el desarrollo estatal.

Por su parte, precisó que la **visión biocéntrica** deriva en un primer momento de una concepción antropocéntrica, en tanto estima que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta. Bajo esta interpretación, la naturaleza no es sujeto de derechos, sino simplemente un objeto a disposición del hombre. Sin embargo, se diferencia del enfoque puramente antropocéntrico, en la medida en que considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas que habitan en él, *sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general*. De tal manera que lo que ocurra con el ambiente y los recursos naturales en un lugar puede terminar afectando a otras naciones, lo que constituye una suerte de solidaridad global que, dicho sea de paso, encuentra fundamento en el concepto de desarrollo sostenible.

Finalmente, destacó que el **enfoque ecocéntrico** parte de una premisa básica, según la cual, la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es sólo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y, por tanto, de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales, como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella.

Lo expuesto lleva a concluir que la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional. Su importancia emerge



en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta; se trata, pues, de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra, y la necesidad de protección a nuestro hogar común.

II. Derecho humano al medio ambiente

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2018, mencionó que la Constitución Política de los Estados Unidos, en su artículo 4o., reconoce el derecho al medio ambiente como un auténtico derecho humano; se tutela²⁶ una específica y particular esfera de protección en favor de la persona, caracterizada por la salvaguarda del entorno o medio ambiente en el que se desenvuelve, la cual exige la tutela más amplia de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal.²⁷

²⁶ Este elemento constituye una diferencia trascendental de nuestro sistema constitucional frente a la experiencia internacional, pues a excepción del Protocolo de San Salvador y de la Carta Africana de Derechos Humanos, el derecho humano al medio ambiente no se encuentra reconocido expresamente en los tratados internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Convenio Europeo, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sin embargo, ante la importancia que representa el cuidado del medio ambiente, los órganos y tribunales encargados de su interpretación y aplicación, han "enverdecido" la interpretación de otros derechos fundamentales sustantivos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la protección de la propiedad y el respeto al derecho a la vida privada y familiar, lo cual implica una tutela indirecta o "refleja" del derecho humano al medio ambiente. Sin embargo, la Constitución Mexicana sí reconoce expresamente este derecho como un derecho autónomo, lo que implica que la construcción y desarrollo de la doctrina constitucional mexicana sobre este tema, guarda ciertas notas particulares que esta circunstancia específica le imprime, ello sin demérito del diálogo y enriquecimiento que naturalmente existe y se recoge de la jurisprudencia internacional.

²⁷ En el ámbito internacional, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", establece lo siguiente:

"Artículo 11

"Derecho a un medio ambiente sano.

"1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

"2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."



Del contenido de los artículos constitucionales antes referidos, se desprende un mandato a todas las autoridades del Estado, de garantizar la existencia un (sic) medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas. Tal mandato vincula a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar, en el marco de sus competencias, todas aquellas medidas que sean necesarias para la protección del ambiente.

En ese sentido, el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente, en términos de nuestro Texto Constitucional, es precisamente el "medio natural", entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad.

Lo anterior implica que en términos del artículo 4o., en relación con el diverso 1o. constitucional, el Estado Mexicano está obligado a garantizar *ambas dimensiones* del derecho al medio ambiente sano, o, lo que es lo mismo, a velar por una protección autónoma del medio ambiente que no esté sujeta a la vulneración de *otros* derechos.

El objetivo de este ámbito de tutela se centra en evitar el daño ecológico, como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como *ultima ratio*, a la sociedad en general.

Por otro lado, cabe advertir que el derecho humano al medio ambiente sano también se traduce en un principio rector de política pública, pues el artículo 4o. constitucional establece: "*El Estado garantizará el respeto a este derecho ...*"; en este sentido e interpretado en concordancia con el artículo 25 constitucional, en relación con el desarrollo sustentable, resulta que estamos ante un principio constitucional de política pública.²⁸

²⁸ Carmona Lara María del Carmen, *Derechos del Medio Ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, página 12.



II.1. Derecho humano al medio ambiente como derecho autónomo.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 307/2016, tuvo presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos ha llevado a que múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconozcan el derecho al medio ambiente **como un derecho en sí mismo**, particularmente, el sistema interamericano de derecho humanos; asimismo, se aclaró que existía duda en torno a qué otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente; sin embargo, la importancia de la protección de este derecho humano generó una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo; así, el *carácter autónomo* del derecho humano al medio ambiente y *su interdependencia* con otros derechos conlleva una serie de obligaciones ambientales para los Estados.²⁹

Indicó la Primera Sala que, específicamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citando al grupo de trabajo sobre el Protocolo de San Salvador, ha precisado que esta prerrogativa conlleva cinco obligaciones correlativas para los Estados:

1. Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
2. Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;
3. Promover la protección del medio ambiente;
4. Promover la preservación del medio ambiente; y
5. Promover el mejoramiento del medio ambiente.³⁰

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017, párr. 55.

³⁰ *Ibidem*, párr. 60.



Resaltó que el derecho al medio ambiente sano, como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.

También aludió que se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente, **no solamente por su conexidad con su utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas**, como la salud, la vida o la integridad personal, **sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos, por lo que existe una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza, no sólo en sentencias judiciales, sino incluso en ordenamientos constitucionales.**³¹

II.2. Naturaleza colectiva del derecho humano al medio ambiente.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, refirió que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que el derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su *dimensión colectiva*, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Por otro lado, en su *dimensión individual*, su vulneración puede tener repercusiones directas e indirectas sobre las personas, debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros.³²

Es por ello, afirmó la Primera Sala, que se considera que el cabal entendimiento de la especial configuración de esta categoría de derechos constituye un elemento fundamental para su protección, pues son justamente estas notas particulares y su base axiológica, las que han conducido a sostener que se trata de derechos de naturaleza colectiva, pero que, no obstante ello, resultaba

³¹ *Ibidem*, párr. 62.

³² *Opinión Consultiva OC-23/17*, supra, párr. 59.



sumamente importante precisar que el reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa del derecho al medio ambiente sano, no debe, ni puede conducir al debilitamiento de su efectividad y vigencia, y mucho menos a la ineficacia de las garantías que se prevén para su protección; por el contrario, conocer y entender esta especial naturaleza debe constituir el medio que permita su tutela efectiva, a través de un replanteamiento de la forma de entender y aplicar estas garantías.

En ese sentido, concluyó que la tutela efectiva de este derecho no puede ser analizada a partir de un enfoque que tradicionalmente ha correspondido a *otra* categoría de derechos, cuya base axiológica y fines son completamente distintos; de ahí que **el derecho al medio ambiente sano obliga a la construcción de un nuevo y particular enfoque, que atienda tanto a los fines que persigue, como a su naturaleza colectiva, pues de no hacerse así, estaremos transitando indefectiblemente a la falta de vigencia de esta esfera de protección en favor de la persona.**

En relación con lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 641/2017, precisó que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limita a ser "*una norma programática*", sino que se debe velar porque tenga plena eficacia legal, por consiguiente, goza de una verdadera fuerza jurídica que vincula a todas las autoridades para asegurar tales condiciones ambientales y, en consecuencia, ante ese mandato constitucional, **los tribunales de nuestro país se encuentren posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad resultan conformes a la plena realización del derecho fundamental al medio ambiente sano**, ya que hoy en día su defensa y mejoramiento para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en una meta imperiosa de la humanidad, pues a la postura sostenida tradicionalmente del crecimiento económico a cualquier precio, le ha seguido una idea más integral de desarrollo, **que no atiende sólo al aspecto económico, sino que indispensablemente considera otros elementos, tales como la dimensión humana de la economía y la dimensión medio ambiental.**

Afirmó también que el hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad



de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente; que en la larga evolución de la raza humana se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea; de ahí que los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida, pero ello debe ser acorde con el derecho fundamental garantizado en el artículo 4o. constitucional, donde el Constituyente Permanente reconoció que "*las condiciones ambientales en un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan*", por lo que buscó definir un parámetro objetivo respecto de las condiciones de desarrollo y bienestar que el Estado tiene la obligación de garantizar a las personas, y la responsabilidad que tienen éstas de participar, aunque de manera diferenciada, en la salvaguarda de tal derecho fundamental, por lo que se estableció la responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo que regule el legislador secundario.

Es decir, señaló, el derecho humano a un medio ambiente sano presenta su teleología en dos vertientes: (I) Como la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y (II) Como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y de las personas para su preservación y restauración.

En esa lógica, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mencionó que: "... **el derecho fundamental en referencia no puede concebirse meramente como 'buenos deseos constitucionalizados' ni como 'poesía constitucional'; en tanto goza de una verdadera fuerza jurídica que vincula a la autoridad para asegurar tales condiciones ambientales y, en consecuencia, ante ese mandato constitucional, los tribunales de nuestro país se encuentran posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad resultan conformes a la plena realización del derecho humano al medio ambiente sano ...**"

De manera que, destacó, "... sería más costoso aun para el desarrollo de la sociedad, en su conjunto, que los Jueces y tribunales adoptaran una postura jurisdiccional 'laxa' al momento de resolver sobre el cumplimiento del derecho



humano a un medio ambiente sano o que minimizaran las consecuencias que derivan del incumplimiento de tales débitos constitucionales; pues con ello se pondría en riesgo tanto el equilibrio y protección de los ecosistemas que se encuentran en nuestro país, como en la posibilidad de las personas de desarrollar una vida digna –finalidad última que persigue el sistema de los derechos humanos– ...", por ende "... los órganos jurisdiccionales no pueden abandonar el rigorismo que la sociedad y la Constitución exigen respecto a la justiciabilidad de los derechos que detenta el hombre en virtud de su humanidad, por lo que no resulta dable adoptar un estándar flexible o condescendiente para las autoridades responsables, al momento de analizar las violaciones que les son elevadas por los particulares para tutelar el derecho humano a un medio ambiente sano ..."

En ese sentido, el escrutinio de este derecho debe darse en un parámetro de flexibilidad y razonabilidad, con el efecto de garantizar no sólo el derecho al medio ambiente sano, sino también el acceso efectivo a la justicia, a efecto de hacer justiciable el primero de los derechos.

III. Principios rectores del derecho humano al medio ambiente.

Pueden entenderse éstos como estándares que constituyen las directivas en las que se funda el derecho ambiental, con la característica de que no son el resultado de construcciones teóricas sino que, por el contrario, nacen a partir de necesidades prácticas que han ido modificándose con el tiempo, transformándose en pautas rectoras de la protección del ambiente, susceptibles de valoración jurídica.³³

Esto es, constituyen un armazón o arquitectura del ordenamiento jurídico por sus caracteres de simplicidad, cuyas funciones principales pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: a) *interpretativa*, que permite subsumir el supuesto en un enunciado, facilitando al intérprete adecuarlo a los valores fundamentales; b) *finalista*, que orienta la interpretación hacia fines más amplios de políticas legislativas; c) *delimitativa*, que marca la competencia legislativa, judicial y adm-

³³ Cfr. López Alfonsín, Marcelo, *Derecho Ambiental*, 1a. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Astrea, 2012, página 206.



nistrativa; y d) *fundante*, que otorga un parámetro para legitimar internamente al ordenamiento.³⁴

La adopción de los principios del derecho ambiental se ha plasmado en las convenciones internacionales y en las decisiones de los órganos internacionales, de modo que éstos no resultan nuevos, sino que han sido aceptados en diversos instrumentos internacionales considerados *soft law*, tales como declaraciones, recomendaciones por organizaciones internacionales y en convenciones de carácter regional.

En ese sentido, los principios ambientales cumplen con un rol de integración y sistematización frente a la gran fragmentación que presenta una rama jurídica que se caracteriza por la transversalidad de su objeto su *vis expansiva* (efecto irradiador de un derecho). De manera que dichos principios son orientativos de la gestión del operador jurídico, sirven de guía para la interpretación de manera global y sistémica, pero sobre todo, se presentan como elementos aglutinantes frente a una disciplina que, por definición, se encuentra aún dispersa en el ordenamiento jurídico.³⁵

En nuestro sistema jurídico, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, explicó que el derecho ambiental se fundamenta en muy diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional, entre ellos, los siguientes: Principio de sostenibilidad; principio de buena vecindad y cooperación internacional; principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; principio de prevención; principio precautorio; principio de internalización de costos; principio de responsabilidad ambiental; principio de gobernanza ambiental; principio de interdependencia; principio de incorporación de los valores ambientales; principio de iniciativa pública; principio de participación ciudadana; principio de exigencia de la mejor tecnología disponible; primacía de la persuasión sobre la coerción; principio de congruencia; principio de no regresión, entre otros.

³⁴ Ídem páginas 206 y 207.

³⁵ *Ibidem*.



Ahora, atendiendo a la litis de la presente contradicción de tesis, se conceptualizarán únicamente los **principios de prevención, precaución, in dubio pro natura y participación ciudadana**, por ser los temas vinculados con el punto a definir.

III. 1. Principio de prevención

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la *Opinión Consultiva OC-23/17*, de quince de noviembre de dos mil diecisiete, precisó que en el ámbito del derecho ambiental, el principio de prevención ha implicado que los Estados tienen la "*responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional*". Este principio fue establecido expresamente en las Declaraciones de Estocolmo y de Río sobre el medio ambiente y está vinculado a la obligación de debida diligencia internacional, de no causar o permitir que se causen daños a otros Estados.

Tomando en cuenta que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental, la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente.

Razón la anterior por la que el principio de referencia está asentado en la idea de "diligencia debida", es decir, en la *obligación* de vigilancia y adopción de previsiones en relación a los bienes y personas bajo su jurisdicción, a fin de asegurarse de que, en condiciones normales, no causen perjuicios.

III.2. Principio de precaución.

Este principio encuentra especial posición en el artículo 15³⁶ de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, al establecer:

³⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia sobre Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.



"Principio 15.

"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

De su contenido se puede apreciar que **cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá invocarse por los Estados para no adoptar medidas de protección ambiental.**

Por tal motivo, no se puede considerar que precaución sea lo mismo que prevención, pues si bien ambos conceptos tienen como característica común la adopción de medidas preventivas para la protección del ambiente, lo cierto es que el principio de precaución tiene como naturaleza fundamental la falta de "evidencia científica", lo que, desde luego, no puede constituir una razón para no adoptar medidas de protección al ambiente.

Efectivamente, el principio de precaución presupone la identificación de una situación de peligro, derivada de una actividad que puede causar un daño grave e irreversible, lo que impone al Estado tomar medidas para evitar el peligro, o bien, reducir el daño potencial.

Como lo refiere José Juan González Márquez, "*el principio de precaución exige que cuando surja una duda razonable en relación con la peligrosidad de cualquier actividad con repercusiones ambientales, se evite la misma, o se tomen las medidas pertinentes para que ese eventual daño, todavía no comprobado científicamente, no llegue a producirse.*"³⁷

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, indicó que este principio constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre

³⁷ González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por daño ambiental en México*, México, Universidad Autónoma de (sic) Metropolitana, 2002, página 39.



que plantea el derecho ambiental, de modo que la *anticipación* es uno de los ejes rectores de la gestión ambiental, pues ésta tiene el objetivo prioritario de *prevenir, vigilar y evitar* la degradación del medio ambiente; así, conforme a este principio, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es *riesgosa* para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, esto aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental.

De acuerdo a lo razonado por la Primera Sala del Alto Tribunal del País, el principio de precaución tiene diferentes alcances; opera como ***pauta interpretativa***, ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. Además, en relación con la ***Administración Pública***, implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente; en este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias a los principios de legalidad o seguridad jurídica;³⁸ finalmente, para el ***operador jurídico***, la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.

Punto este último que destaca un binomio específico, respecto del cual los operadores de justicia deben hacer uso, pues cada vez con mayor frecuencia los tribunales requieren allegarse de evidencia científica para la resolución de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, debido a los avances de los últimos tiempos en el campo de la ciencia y a las repercusiones que esos hallazgos pueden representar para el derecho. De esta forma, en muchas ocasiones los juzgadores requieren contar con la opinión de expertos en esas materias para pronunciar sus fallos de una manera informada. Al respecto, debe tenerse presente que el derecho y la ciencia son dos de las fuentes de autoridad más importantes para los gobiernos modernos, aun cuando tienen origen, fundamentos y alcances diversos. Los productos de ambas ramas del conocimiento se presumen imparciales, ajenos a intereses particulares y válidos sin importar el contexto inmediato de su generación; de ahí que frecuentemente orienten y sirvan

³⁸ Briseño Cháves Andrés Mauricio, *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2017, página 50.



de fundamento para evaluar la racionalidad de las decisiones. Juntos, el derecho y la ciencia, constituyen un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones, ello a partir de las diversas modalidades de relación que entre ambos se generan.³⁹

Es importante destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, subrayó que el riesgo y el daño ambiental guardan una relación con el principio de precaución.

Al respecto, aludió que un concepto toral del principio de precaución es el *riesgo ambiental*; es más, precisó que algunos han afirmado que el *derecho ambiental* es un *derecho de regulación o gestión de riesgos*. Una evaluación ambiental, o en términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico, una *manifestación de impacto ambiental*, no es más que una valoración de riesgo para el medio ambiente, a partir de la cual se admite o rechaza un proyecto.

Indicó que estas evaluaciones parten, precisamente, de la *premisa precautoria* de que, **previo al desarrollo de cualquier proyecto, es necesario que la autoridad competente determine si existen riesgos para el medio ambiente, y de ser así, cuáles son las medidas a tomar conforme a la normativa aplicable para evitar un daño ambiental**. En este sentido, en términos del principio de precaución, una evaluación de riesgos ambientales es una *condición necesaria* para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio.

Asimismo, aclaró que las valoraciones sobre riesgos y daños a través de las cuales opera el derecho ambiental son inciertas, o bien, están sujetas a controversia científica, lo que significa que los operadores jurídicos, conforme al principio de precaución, habrán de tomar decisiones aun sin tener una precisión

³⁹ Las consideraciones previamente aludidas fueron tomadas de la tesis 1a. CLXXXVII/2006, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER PARA QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE EMITIR SU FALLO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 258, registro digital: 173072)



sobre el riesgo o el daño ambiental,⁴⁰ o bien, sin saber específicamente cuáles fueron las causas que lo produjeron.

El *daño ambiental o ecológico* tiene notas características que le distinguen, una de ellas, refirió la Primera Sala del Alto Tribunal del País, es que **el daño ecológico no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede existir un periodo prolongado de tiempo entre el acto que lo causa y su manifestación**; y otra es que las particularidades de la causalidad del daño al ambiente son difíciles de integrar dentro del esquema habitual de la causalidad jurídica, pues los elementos que producen la afectación ambiental son difusos y lentos, se suman y acumulan entre sí.⁴¹

Agregó el intérprete constitucional que el daño ambiental es un daño no común, diferente, dinámico, en continua redefinición, mutante, en el que opera la incertidumbre. Es por ello que es difícil o imposible determinarlo a través de un concepto abstracto o cerrado; por el contrario, el daño ambiental exige una *interpretación amplia*, a la luz del principio de precaución.⁴²

Acorde a lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, concluyó que:

- La valoración de riesgos y daños ambientales que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica.

- La información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (**el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción entre teorías, entre otros**), lo que exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria.

⁴⁰ Esteve Pardo José, *Derecho del Medio Ambiente*, España, Marcial Pons, 2014, página 53.

⁴¹ Cafferata, Néstor A., *Prueba y Nexo de causalidad en el daño ambiental*, en Sexto Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, Memorias, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2008, página 52.

⁴² San Martín Villaverde, Diego, *El daño ambiental. Un estudio de la institución del derecho ambiental y el impacto en la sociedad*, Perú, Grijley, 2015, página 131.



• **A la luz del principio de precaución, se reconoce "... la posibilidad de revertir la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable; esto es, en virtud de este principio, el juzgador cuenta con esta herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental."**

En relación este último punto, la Primera Sala del Alto Tribunal del País precisó que el artículo 8.3 del *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*⁴³ (conocido como anteriormente se indicó "Acuerdo de Escazú" y que si bien no ha sido ratificado por el Estado Mexicano, si fue suscrito por éste, lo que revela su intención o voluntad de obligarse a dicha disposición, por lo que resulta aplicable como regla de *soft law*) reconoce la obligación de los Estados de contar con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, como por ejemplo, la reversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba.⁴⁴

III. 3. Principio *in dubio pro natura* (medio ambiente)

Durante el Primer Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), coorganizado por la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la UICN (WCEL, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización de Estados Americanos, la Asociación Internacional de Jueces y otros socios, en abril de dos mil dieciséis, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, se emitió la "**Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en Materia Ambiental**", apreciándose en el capítulo II, intitulado: "*II. Principios generales y emergentes para promover y alcanzar la justicia ambiental a través del Estado*

⁴³ Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

⁴⁴ "8. ... 3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: ...

"e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba; ..."



de *Derecho en Materia Ambiental*", en el principio 5, la conceptualización del "*principio in dubio pro natura*", que es de la redacción siguiente:

"Principio 5 ...

"En caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos."

El principio aludido se erige como una herramienta hermenéutica al alcance de los órganos jurisdiccionales para resolver los asuntos de manera que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales, es decir, cuando exista controversia sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, la aplicación será aquella que más favorezca al ambiente y a la naturaleza.

En nuestro país, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, precisó que este principio está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver *a favor de la naturaleza*. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente.

Asimismo, mencionó que para algunos el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro medio ambiente*, ya que el primero exige precisamente la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza.⁴⁵

⁴⁵ Alvarado Mosqueda Julio, *El Principio de Precaución y la Protección de la Naturaleza*, Colombia, Grupo Editorial Ibáñez, 2015, página 53.



En tanto que, para ese intérprete constitucional, el principio *in dubio pro natura* se entiende no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante la incertidumbre científica, **sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.**

III. 4. Principio de participación ciudadana

La Declaración de Río de Janeiro consagra en el principio 10 la participación ciudadana en materia ambiental, al indicar:

"Principio 10

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

De la transcripción que precede se puede observar que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda, permitiendo que toda persona tenga acceso a la información sobre el medio ambiente; para tal efecto, el Estado debe facilitar y fomentar la sensibilización de la población, amén de que debe también garantizar el **acceso efectivo a los procedimientos judiciales** y administrativos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016, en relación con este principio, mencionó que las Naciones Unidas desarrollaron estos principios en el *Acuerdo Regional sobre el Acceso*



a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, el artículo 4.6 se refiere a la obligación de los Estados de garantizar un *entorno propicio* para las personas que promueven la protección al medio ambiente, proporcionándoles no sólo información, sino también reconocimiento y protección.⁴⁶

De manera que, señaló, el entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también **se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia**; en efecto, este principio también exige reconocer que, *aun cuando el interés afectado no toque directamente al recurrente, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia*.⁴⁷

En esta línea, subrayó la Primera Sala del Alto Tribunal del País, el acuerdo regional de referencia, en su artículo 8.3., reitera la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental a través de "una legitimación activa amplia",⁴⁸ lo que resulta acorde con el criterio de ese órgano constitucional en cuanto a que el derecho a un medio ambiente sano implica *el deber de todos los ciudadanos de colaborar en la protección al medio ambiente*; de ahí que, en términos del artículo 4o. constitucional, los ciudadanos no sólo son titulares del derecho a acceder a un medio ambiente sano, que ha de garantizar el Estado, sino también tienen la obligación de protegerlo y mejorarlo.

En este sentido, concluyó que el principio de participación ciudadana implica el de iniciativa pública, **pues es necesario reconocer un rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente en términos del orden constitucional y convencional**. El cumplimiento de los fines en materia medioam-

⁴⁶ "4. ... 6. Cada parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección."

⁴⁷ Andaluz Westreicher Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, Perú, Editorial Iustitia, 2016, página 643.

⁴⁸ "3. (sic) Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: ...

"c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional."



biental no puede depender sólo de los ciudadanos.⁴⁹ **En otras palabras, el Estado debe asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas y cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.**

IV. Interés legítimo en materia ambiental, a la luz de lo decidido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 307/2016 y las tesis 1a. CCXCV/2018 (10a.),⁵⁰ 1a. CCXCI/2018 (10a.)⁵¹ y 1a. CCXC/2018 (10a.).⁵²

De inicio, este Pleno de Circuito estima oportuno traer a colación una parte del amparo en revisión 307/2016, donde la Primera Sala precisó lo siguiente:

"a) Servicios ambientales

"...

"Hemos precisado anteriormente que el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente sano es el "medio natural", entendido como el entorno ambiental en el que se desenvuelve la persona y que busca evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre.

"...

"El concepto de servicios ambientales es fundamental para garantizar la debida salvaguarda del derecho humano al medio ambiente, pues definen los beneficios que otorga la naturaleza al ser humano. No pasa inadvertido para esta Sala que los servicios ambientales son el punto de partida para el desarrollo de

⁴⁹ Andaluz Westreicher Carlos, *Ob.cit.*, página 1053.

⁵⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 307.

⁵¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 335, registro digital: 2018693.

⁵² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 335, registro digital: 2018694.



políticas comerciales en la materia y que al respecto existe un nutrido debate;⁵³ no obstante, para efectos de la presente sentencia, esta Sala se limitará a definir el concepto de servicio ambiental desde una óptica meramente de conservación.

"...

"Para desarrollar el concepto de servicios ambientales es necesario entender cómo se desarrolla la relación del ser humano con el entorno natural que lo rodea, lo cual constituye una labor en sí misma compleja. Sin embargo, la clave se centra en advertir que el ser humano se encuentra inmerso en un conjunto de ecosistemas conformados por elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural y antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en que se desarrolla la vida; siendo estos factores los que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos.⁵⁴

"...

"Un ecosistema, entendido en términos generales, como un sistema de elementos vivos y no vivos que conforman una unidad funcional, brinda al ser humano diversos tipos de servicios ambientales. En efecto, se entiende por servicio ambiental aquellos beneficios que obtiene el hombre de los diversos ecosistemas.⁵⁵

"...

"El hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos,

⁵³ "De la doctrina consultada se desprende que a nivel internacional se desarrolla un mercado de servicios ambientales en el cual no hay consenso sobre el concepto mismo de dichos servicios, su valoración, recompensa y retribución."

⁵⁴ "Artículo 2.3 de la Ley General del Ambiente (LGA), Ley No. 28611, Perú y Andaluz Westreicher, Carlos, *Ob.cit.*, página 34."

⁵⁵ "De doctrina consultada esta Primera Sala advierte que existe un debate en el sentido de distinguir entre servicios ambientales y servicios ecosistémicos; para efectos de esta sentencia se entenderán ambos conceptos como sinónimos."



obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida (hasta una significación religiosa) o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad.⁵⁶

" ...

"Los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas; lo anterior implica que no es posible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales, o a través de una misma unidad de medición, es más, algunos servicios ambientales se deberán definir a través de pruebas científicas improbables.

" ...

"Además, como se ha mencionado ya, la afectación al medio ambiente como resultado de la alteración del equilibrio de un ecosistema no necesariamente se manifiesta de manera inmediata, lo que reitera que la existencia de evidencia física o material no puede ser una condición necesaria para demostrar la alteración o daño a un servicio ambiental.

" ...

"La exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental, constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues se reitera, en muchas ocasiones cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible.

" ...

"Consecuentemente, esta Sala advierte que el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, es decir, la ausencia de

⁵⁶ "Manual de Derecho Ambiental, Andaluz Westreicher Carlos, Editorial Iustitia, 5a. edición, Perú, 2016, página 34."



pruebas científicas que reflejen puntualmente los 'beneficios de la naturaleza' no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

"...

"Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables, pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio *in dubio pro medio ambiente*."

Las tesis aisladas que derivaron del amparo en revisión en comento, precisan:

"DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES.—Los servicios ambientales definen los beneficios que otorga la naturaleza al ser humano. Un ecosistema, entendido como un sistema de elementos vivos y no vivos que conforman una unidad funcional, brinda al ser humano diversos tipos de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida (hasta una significación religiosa) o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad, estos beneficios son los servicios ambientales, pueden estar limitados a un área local, pero también tener un alcance regional, nacional o internacional. Los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni inequívocas; lo anterior implica que no es posible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales, o a través de una misma unidad de medición. La exigencia de evidencias inequívocas sobre la alteración de un servicio ambiental, constituye una medida de desprotección del medio ambiente, por lo que su análisis debe ser conforme al principio de precaución y del diverso *in dubio pro natura*."



"INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL.—Quien alega un interés legítimo en materia ambiental se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de protección que alega, ya sea de carácter particular o derivado de una regulación sectorial o grupal que le permite hacer valer una afectación a su esfera jurídica, precisamente a partir de la expresión de un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad. El interés legítimo para promover un juicio de amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales; por lo que la privación o afectación de éstos es lo que califica la especial posición del accionante para acudir al juicio de amparo a reclamar su protección, en tanto que le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor. De lo anterior se concluye que para determinar si se actualiza el interés legítimo en materia ambiental, el juzgador sólo deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha de los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado."

"INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS.—El análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales también se rige por los principios que norman esta materia; en este tenor, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto. Específicamente, los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, lo cual no significa que sea ilimitada, pues quien acude a este juicio debe acreditar ser beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estima afectado."

Las tesis previamente transcritas, así como la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 307/2016, sirven de apoyo para resolver la presente contra-



dicción de tesis, en tanto que a través de ellas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido creando y delineando una doctrina específica en materia ambiental, pues en dichos criterios se han establecido parámetros específicos que, desde luego, son objeto de evolución en cuanto a su interpretación.

En ese sentido, la Primera Sala del Alto Tribunal del País, en síntesis, ha mencionado que el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente sano es el "medio natural", entendido como el entorno ambiental en el que se desenvuelve la persona y que busca evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre, de modo que el concepto de **servicios ambientales** es fundamental para garantizar la debida salvaguarda del derecho humano al medio ambiente, y les define como: "... *los beneficios que otorga la naturaleza al ser humano ...*"

En este punto, relativo a **los servicios ambientales**, la Primera Sala indicó que **se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas** que, como todas en su ámbito, no son exactas ni inequívocas, por lo que no es factible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales, o a través de una misma unidad de medición; de ahí que sea necesaria la exigencia de evidencias sobre la alteración de un servicio ambiental, que constituye una medida de desprotección del medio ambiente, por lo que su análisis debe ser conforme a los principios de precaución y del diverso *in dubio pro natura*.

Bajo ese parámetro, el interés legítimo para promover un juicio de amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales, por lo que la privación o afectación de éstos es lo que califica la especial posición del accionante para acudir al juicio de amparo, a reclamar su protección, en tanto que le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: El restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor.

De manera que, para verificar si se actualiza el interés legítimo en materia ambiental, el juzgador debe:



a) Valorar la especial situación que guarda el quejoso con el ecosistema (elemento procesal o adjetivo); y

b) Determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha de los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado, lo cual tendrá que corroborarse mediante evidencia científica y técnica razonablemente suficiente (elemento objetivo).

En ese orden, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto, por lo que los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia, en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, lo cual no significa que sea ilimitada, pues debe quedar acreditado ser beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estima afectado.

Asimismo, es importante precisar que en el amparo en revisión 307/2016, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el rol que el operador jurídico en el juicio de amparo ambiental debe tener, precisando que la especial configuración del derecho ambiental exige *un cambio en la lógica jurídica* caracterizado, principalmente, por la flexibilización de diversas instituciones del derecho procesal, pues la justiciabilidad del aludido derecho no puede desarrollarse a partir de los modelos "clásicos" o "tradicionales" de impartición de justicia, ya que en la mayoría de las ocasiones éstos resultan insuficientes y poco idóneos para tal fin.

Así, explicó que el rol del Juez de amparo en juicios que involucren el derecho humano al medio ambiente, debe evolucionar con el objeto de encontrar una respuesta más ágil, adecuada y eficaz para protegerlo, sin que esto signifique abandonar las reglas que rigen el proceso de amparo, sino únicamente dotarlas de funcionalidad frente a la especial configuración de este derecho humano, en tanto que en este tipo de controversias se parte de una *situación de desigualdad* (de poder político, técnico, económico), entre la autoridad responsable y el vecino, ciudadano, habitante, poblador, afectado, beneficiario, usuario, consumidor, entre otras, por lo que para no tornar ilusoria la protección al medio



ambiente, y en función del principio de participación ciudadana, se hace necesaria la adopción de medidas que corrijan dicha asimetría.

Destacando la Primera Sala que son dos las herramientas en el proceso con las que cuenta el juzgador para corregir la asimetría a la que se enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente: **a) la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución;** y **b) el papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios.**

En ese sentido, el intérprete constitucional expuso que el operador jurídico en los juicios de amparo que involucren el derecho humano al medio ambiente debe, en primer término, realizar una *valoración preliminar* sobre la existencia del riesgo de daño o daño al medio ambiente, cuya valoración atenderá a un criterio de razonabilidad regido, principalmente, por los principios de precaución e *in dubio pro natura*. El riesgo que se advierte en esta etapa debe ser cualquiera susceptible de ocasionar una afectación al ecosistema que se pretende proteger; de ahí que, si de esa valoración preliminar, el juzgador de amparo advierte que efectivamente se actualiza un riesgo de daño, entonces cobrarán vigencia estas dos herramientas procesales **con el objeto de allegarse de mayores elementos probatorios para determinar la alegada afectación al medio ambiente.**

Establecido lo anterior, a efecto de definir el primer punto en contradicción, además de correlacionar lo previamente expuesto, resulta oportuno traer a colación otros de los argumentos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en el amparo en revisión 307/2016, vinculados con el interés legítimo y el entorno adyacente, al señalar:

"... consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, esta Sala adopta, como uno de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales, el concepto del entorno adyacente.⁵⁷

⁵⁷ El Tribunal Ambiental de Santiago, Chile, en la sentencia D-03-2013 (*Álvaro Toro Vega contra el Ministerio del Medio Ambiente*), dictada el 20 de marzo de 2015, retomó y desarrolló el concepto del entorno adyacente como una nueva forma de interpretar en un sentido amplio el requisito de daño a través de un criterio ambiental.



"El entorno adyacente

" ...

"Conforme a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el 'entorno adyacente' o las áreas de influencia de un determinado ecosistema.

" ...

"Las áreas de influencia se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. Con otras palabras, son las áreas en las cuales las funciones de un ecosistema, entendidas como los procesos biofísicos que ahí se generan, impactan en beneficio de los seres humanos y del medio ambiente.⁵⁸

" ...

"Cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta; la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia o el 'entorno adyacente' de un ecosistema es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa.

" ...

"Cabe precisar que, si bien el entorno adyacente constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que esté limitado a un criterio de ve-

Esta Sala adopta, en lo que resulta compatible con nuestro ordenamiento constitucional y convencional, la teoría del entorno adyacente para definir quiénes son beneficiarios ambientales para efecto de la legitimación activa en el juicio de amparo.

Véase Bermúdez Soto, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, p. 415.

⁵⁸ Véase Andaluz Westreicher, Carlos, *Ob.cit.*, páginas 33 a 44.



ciudad inmediata, es decir, que sólo puedan acudir en defensa del ecosistema aquellos que viven 'a un lado' del mismo. Por el contrario, la delimitación de este espacio geográfico es amplia, pues se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan estos beneficios.

"...

"El concepto del entorno adyacente como uno de los criterios para definir la legitimación activa en el juicio de amparo ambiental, resulta acorde con el principio de participación ciudadana, en tanto los principales interesados, y obligados, a defender un determinado ecosistema, son sus beneficiarios, es decir, aquellos que habitan o utilizan su zona de influencia.

"...

"No pasa inadvertido para esta Sala que la definición del área de influencia de cada ecosistema resulta en un problema casuístico que se habrá de resolver caso a caso, por lo que es inconveniente para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente definir *ex ante* cuáles son las áreas de influencia de los ecosistemas, pues éstas dependerán del tipo de ecosistema y de la naturaleza –que puede ser hasta de índole religiosa– de los servicios ambientales que presta.

"...

"Por tanto, acorde con todo lo expuesto en este apartado, esta Sala concluye que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental, cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse –como uno de los criterios de identificación, mas no el único– cuando el accionante acredita habitar o utilizar el 'entorno adyacente' del ecosistema, entendiendo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta."

De la transcripción que precede, se advierte que la aludida Primera Sala del Alto Tribunal del País destacó la problemática o complejidad que implica defi-



nir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, estableciendo como uno de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales, el concepto del entorno adyacente.

Para tal efecto, refirió que son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el "entorno adyacente" o las áreas de influencia de un determinado ecosistema, en el entendido de que las áreas de influencia se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente, esto es, que son las áreas en las cuales las funciones de un ecosistema, entendidas como los procesos biofísicos que ahí se generan, impactan en beneficio de los seres humanos y del medio ambiente.

Asimismo, subrayó que cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta; la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia o el "entorno adyacente" de un ecosistema es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa.

También, aclaró que si bien el entorno adyacente constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que esté limitado a un criterio de vecindad inmediata, es decir, que sólo puedan acudir en defensa del ecosistema aquellos que viven "a un lado" de éste, que por el contrario, la delimitación de este espacio geográfico es amplia, pues se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan estos beneficios.

De ahí que, el entorno adyacente, como uno de los criterios para definir la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, resulta acorde con el principio de participación ciudadana, en tanto los principales interesados, y obligados, a defender un determinado ecosistema, son sus beneficiarios, es decir, aquellos que habitan o utilizan su zona de influencia.

Así, mencionó que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental, cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el eco-



sistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse –como uno de los criterios de identificación, mas no el único– cuando el accionante acredita habitar o utilizar el "entorno adyacente" del ecosistema, entendiendo éste como su área de influencia, a partir de los servicios ambientales que presta.

Asimismo, es importante señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 57/2017 (10a.),⁵⁹ y en la contradicción de tesis 331/2016, de donde se originó el criterio en comentario, expuso en la parte que interesa, lo siguiente:

"Así pues, en cada asunto debe analizarse, como presupuesto de procedencia, el interés que impere acorde con la naturaleza del acto reclamado y con base en la situación y pretensión que aduzca la parte quejosa o en la que se advierta se encuentre frente al indicado acto, con la finalidad de determinar si efectivamente se configura una afectación jurídicamente relevante que le permita acudir a la instancia constitucional.

⁵⁹ El criterio en comento es de contenido siguiente: "INTERÉS LEGÍTIMO. SU AUSENCIA PUEDE CONSTITUIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.—Los artículos 112 y 113 de la Ley de Amparo establecen que podrá desecharse la demanda de amparo cuando del análisis de su contenido y, en su caso, de los anexos que se adjunten, aparezca que se actualiza un motivo de improcedencia, siempre y cuando sea manifiesto e indudable, lo que no está limitado a determinadas causales, sino que se prevé como una posibilidad general aplicable a cualquier juicio de amparo, independientemente de la razón por la que se aprecie que un juicio es improcedente. Así, en relación con el interés legítimo a que se refieren los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 5o., fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, los Jueces de amparo deben realizar una determinación casuística del nivel de afectación que genere el acto reclamado y distinguir entre la existencia de la titularidad de ese interés legítimo –no simple– (cuestión de derecho), y la posibilidad de acreditarlo (cuestión probatoria). Por tanto, al proveerse sobre la demanda de amparo, el juzgador puede verificar si la situación del promovente frente al acto de autoridad implica un perjuicio o no y, más aún, el tipo de afectación para determinar si implica un interés legítimo o un interés simple; sobre lo cual, en el caso de que no sea factible determinar con claridad estas situaciones o de que se advierta la posibilidad de que el quejoso sea titular de un interés legítimo, debe admitirse la demanda para que, a través de la sustanciación del juicio, se diluciden con certeza esos extremos; pero si de los hechos y las razones expuestas y/o probadas en la demanda se aprecia con claridad y sin lugar a dudas que la situación del quejoso frente al acto de autoridad implica un mero interés simple, entonces podrá desechar la demanda de amparo, siempre y cuando esto sea manifiesto e indudable.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1078, registro digital: 2014433.



"Al respecto, esta Segunda Sala no desconoce la complejidad de relaciones jurídicas de las que pueden ser parte los sujetos de derecho, ya sea de manera directa o indirecta, en consideración a la intensidad del tráfico de negocios jurídicos propios del Estado Constitucional de derecho; lo que provoca que, en algunas ocasiones, no sólo interese la relación directa de la autoridad o la ley con el promovente del amparo, sino el análisis integral de la red de relaciones jurídicas en que se encuentra, en virtud de las cuales podrían derivarse efectos perjudiciales de los actos reclamados que resulten tutelados a través del interés jurídico o legítimo.

"Además, se hace hincapié en que la actualización de ese interés en el procedimiento correspondiente **no depende de una manifestación del interesado, sino que debe ser acreditado ya sea con pruebas directas o por medio de inferencias lógicas, para lo cual es menester dar oportunidad al amparista de allegar los elementos necesarios para acreditar su dicho**; lo que revela que, en principio, la ausencia de interés sobre el acto reclamado no constituye un motivo de improcedencia manifiesto e indudable, pues esos elementos pueden introducirse incluso hasta la audiencia constitucional, a efecto de satisfacer el presupuesto.

"Sin embargo, como se ha apuntado, los Jueces de amparo deben realizar una determinación casuística de las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que tienen incidencia en los núcleos protectores de los derechos humanos, por lo que están obligados a considerar cuidadosamente las relaciones jurídicas en que se insertan las personas; de ahí que en el caso de que, al momento de determinar la admisión de una demanda, cuenten con los elementos suficientes para determinar el tipo de perjuicio que el acto reclamado genera en el amparista, o bien, su ausencia, estarán en aptitud de emitir la decisión correspondiente.

"En efecto, la práctica judicial impide soslayar que existen casos en los que el mero análisis de la demanda y de sus anexos permite advertir que el acto reclamado no perjudica la situación del particular, o bien, la afectación que le causa le otorga sólo un interés simple y no uno jurídico o legítimo, en virtud de que es claro que no existe daño a un derecho subjetivo del que sea titular el amparista o, en su defecto, una situación objetiva particular que le permita exigir



del poder público que ajuste su actuación a derecho, pero no por su calidad de ciudadano, sino porque, cumpliéndose con la ley, conservan un beneficio o evitan un perjuicio cierto; supuesto en el cual resulta ocioso abrir una dilación procesal que, independientemente de los elementos que se alleguen al sumario, no podría superar esa ausencia o insuficiencia del perjuicio que el acto genera en la circunstancia del promovente.

"Esto es, con base en la apreciación de la situación a partir de la cual se aduzca el perjuicio que genera el acto de autoridad, el juzgador de amparo debe distinguir entre la existencia de la titularidad de un interés jurídico o legítimo –no simple– (cuestión de derecho), y la posibilidad de acreditarlo (cuestión probatoria); sobre lo cual pueden configurarse diversos escenarios, a saber:

"• Cuando del contenido de la demanda y de sus anexos, es decir, de lo relatado por el propio promovente y/o de los elementos que allegue, aprecie indefectiblemente que su situación frente al acto de autoridad conlleva un mero interés simple y, por ende, carezca de la titularidad de un interés jurídico o legítimo, podrá determinarse que existe una causal de improcedencia manifiesta e indudable que no requiere la sustanciación del juicio, pues esta circunstancia constituye una cuestión de derecho que, por sus propios caracteres, no es desvirtuable con su tramitación, en tanto que nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar ese hecho.

"• Cuando del contenido de la demanda y de sus anexos, es decir, de lo relatado por el propio promovente y/o de los elementos que allegue, no sea factible apreciar de manera clara y sin lugar a dudas cuál es la situación del promovente frente al acto de autoridad, por lo que no puede conocerse si se trata de un mero interés simple o, por el contrario, de la titularidad de un interés jurídico o legítimo; **supuesto en el cual deberá ordenarse la tramitación del juicio a efecto de recabar mayores elementos o, en su caso, de estar en el momento oportuno para realizar consideraciones interpretativas complejas.**

"• Cuando del contenido de la demanda y de sus anexos, es decir, de lo relatado por el propio promovente y/o de los elementos que allegue, se aprecie al menos una posibilidad de que exista la titularidad de un interés jurídico o legítimo; supuesto en el cual deberá ordenarse la tramitación del juicio incluso



para permitir al amparista aportar los elementos que permitan confirmar esa situación."

De lo transcrito, en la parte que interesa, se advierte que quien promueve la acción constitucional **debe acreditar la afectación a un interés legítimo**, razón por la que los Jueces de Distrito, cuando reciben una demanda de derechos fundamentales cuyo promovente aduce contar con un interés legítimo, **deben realizar una determinación casuística del nivel de afectación que genere el acto reclamado** y distinguir entre la existencia de la titularidad de ese interés legítimo –no simple– a (cuestión de derecho), y la posibilidad de acreditarlo (cuestión probatoria), pudiendo llegar a las tres conclusiones siguientes:

1) Cuando del contenido de la demanda y de sus anexos, es decir, de lo relatado por el propio promovente y/o de los elementos que allegue, aprecie indefectiblemente que su situación frente al acto de autoridad conlleva un mero interés simple y, por ende, carezca de la titularidad de un interés jurídico o legítimo, podrá determinarse que existe una causal de improcedencia manifiesta e indudable que no requiere la sustanciación del juicio, pues esta circunstancia constituye una cuestión de derecho que, por sus propios caracteres, no es desvirtuable con su tramitación, en tanto que nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esa conclusión.

2) Cuando del contenido de la demanda y de sus anexos, es decir, de lo relatado por el propio promovente y/o de los elementos que allegue, no sea factible apreciar de manera clara y sin lugar a dudas cuál es la situación del promovente frente al acto de autoridad, por lo que no puede conocerse si se trata de un mero interés simple o, por el contrario, de la titularidad de un interés jurídico o legítimo; **supuesto en el cual deberá ordenarse la tramitación del juicio, a efecto de recabar mayores elementos o, en su caso, de, en el momento oportuno, realizar consideraciones interpretativas complejas.**

3) Cuando del contenido de la demanda y de sus anexos, es decir, de lo relatado por el propio promovente y/o de los elementos que allegue, se **aprecie al menos una posibilidad de que exista la titularidad de un interés jurídico o legítimo; supuesto en el cual deberá ordenarse la tramitación del juicio para permitir al promovente aportar los elementos que justifiquen o confirmen esa situación.**



Los supuestos **dos** y **tres** son los que resultan relevantes para resolver la presente contradicción de tesis, en tanto que se refieren a cuando se ha admitido una demanda de amparo, debido a que los recursos en revisión que dieron origen al presente asunto derivaron de la sentencia que los Jueces de Distrito emitieron al celebrar la audiencia constitucional.

En ese sentido, este Pleno de Circuito llega a la conclusión de que la parte quejosa que aduzca tener una afectación jurídicamente relevante y objetiva, por ser beneficiaria de los servicios ambientales que presta un ecosistema, que bajo el criterio identificador del concepto del entorno adyacente, afirme que es habitante o vecina de éste, tiene la carga mínima de probar esa especial situación que guarda con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales (sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impide eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad).

Por tal motivo, si el operador jurídico admitió la demanda de amparo, pero durante la sustanciación del procedimiento observa que no se han allegado mayores elementos para corroborar o confirmar esa situación, al constituir un análisis casuístico el nivel de afectación que genere el acto reclamado, previamente a la celebración de la audiencia constitucional, a efecto de garantizar el acceso efectivo a la justicia, de acuerdo a los principios de flexibilidad y razonabilidad que implican una especial configuración del derecho ambiental en cuanto a *un cambio en la lógica jurídica*, pues la justiciabilidad del aludido derecho no puede desarrollarse a partir de los modelos "clásicos" o "tradicionales" de impartición de justicia, deberá requerir a la quejosa para que exhiba los medios de convicción que estime oportunos para acreditar esa situación y, en su caso, de estimar que éstos no son idóneos o que son insuficientes, conforme al artículo 75, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, y de acuerdo al papel activo que debe tener el juzgador, debe allegarse de los medios de prueba que estime necesarios para apreciar si existe o no la afectación al derecho que se estima vulnerado.

En relación con el diverso punto de contradicción relativo a la reversión de la carga probatoria, conforme al principio de precaución, la Primera Sala destacó que es la autoridad responsable quien asume la carga de probar, con el objeto de que sea ésta quien acredite que el riesgo de daño al medio ambiente adver-



tido por el juzgador en realidad no existe, en términos del artículo 8.3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en el entendido de que dicha reversión de la carga probatoria no rompe con el principio de igualdad procesal de las partes, primero, porque el presupuesto para que se actualice parte de un elemento objetivo (*no necesariamente cierto*) que es la generación de un *riesgo ambiental*, y segundo, porque dicha reversión tiene por objeto, justamente, compensar la asimetría existente entre las partes del proceso.

Por lo que toca al papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios, la Primera Sala del Alto Tribunal del País sostuvo que ante la actualización del riesgo de daño ambiental, el Juez adquiere un papel mayormente activo a partir del cual **se encuentra facultado para recabar de oficio las pruebas que estime pertinentes, a efecto de tener elementos que le permitan conocer, con mayor precisión, el riesgo de daño ambiental, sus causas, así como las posibles repercusiones al ecosistema que se estima vulnerado**, conforme a lo estipulado en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental,⁶⁰ regla que tampoco rompe con el principio de igualdad procesal pues, no sólo busca equilibrar la relación de asimetría entre las partes, sino que el eje central en la protección al medio ambiente gira en torno a su salvaguarda como un bien jurídico en sí mismo, y no sólo en relación a la protección de aquéllas, lo cual justifica esta labor activa del juzgador.

En esa tesitura, ha quedado expuesto a lo largo de la presente resolución que la especial configuración del derecho a un medio ambiente sano exige una interpretación flexible y razonada, acorde a los principios de prevención, precaución, *in dubio pro natura* y participación ciudadana, que garantice el acceso efectivo a los procedimientos judiciales, tomando en cuenta que las formas de legitimación activa deben entenderse de manera amplia, además de que a los juzgadores, en los procedimientos jurisdiccionales, corresponde adoptar un rol

⁶⁰ "Artículo 34. El órgano jurisdiccional podrá allegarse oficiosamente de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

"El Juez requerirá a la secretaría y a la procuraduría para que aporten todos los elementos periciales, testimoniales, documentales y demás indicios y elementos de prueba con los que cuenten. Los servidores públicos estarán obligados a cumplir con dicha obligación."



proactivo en su protección, en términos del orden constitucional y convencional, ya que el medio ambiente constituye un bien público cuyo disfrute o daño no sólo afecta a una persona, sino que importa a la comunidad en general, por lo cual su defensa y titularidad es de carácter difuso; de ahí que deba ser reconocido en lo individual y en lo colectivo.

En ese sentido, este Pleno de Circuito llega a la conclusión de que el principio de precaución en materia ambiental cumple con un rol de integración y sistematización en la decisión judicial, pues la valoración de riesgos y daños que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica, por tanto, la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción entre teorías, entre otros), lo que exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria, razón por la que, a la luz del principio en comentario, **la carga de la prueba se revierte a cargo del agente potencialmente responsable, esto es, a quien afirma que no se causa el daño o riesgo alguno al medio ambiente.**

Igualmente, como antes se estudió, el principio de participación ciudadana **en materia ambiental exige un cambio en la lógica jurídica caracterizado**, principalmente, según se ha dicho, por **la flexibilización de diversas instituciones del derecho procesal**, por lo que el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto, motivo por el cual, los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, pues la justiciabilidad del aludido derecho no puede desarrollarse a partir de los modelos "clásicos" o "tradicionales" de impartición de justicia, por lo que el rol del operador jurídico debe evolucionar, con el objeto de encontrar una respuesta más ágil, adecuada y eficaz para proteger este derecho fundamental, sin que esto, desde luego, signifique abandonar las reglas que rigen el proceso de amparo, sino únicamente dotarlas de funcionalidad, **razón por la que incluso el operador jurídico debe requerir y allegarse de los medios de prueba necesarios para estar en condiciones de resolver el asunto.**



Asimismo, conforme a lo decidido en el amparo en revisión 307/2016, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es factible reiterar que son dos las herramientas en el proceso con las que cuenta el juzgador para corregir la asimetría a la que se enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente:

a) La reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución; y

b) El papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios.

Por tanto, **es la autoridad responsable quien asume la carga de probar, con el objeto de que sea ésta quien acredite que el riesgo de daño al medio ambiente advertido por el juzgador en realidad no existe**, en términos del artículo 8.3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; y ante la actualización del riesgo de daño ambiental, o bien, ante la duda, el Juez **se encuentra vinculado a recabar de oficio las pruebas que estime pertinentes a efecto de tener elementos que le permitan conocer, con mayor precisión, el riesgo de daño ambiental, sus causas, así como las posibles repercusiones al ecosistema que se estima vulnerado**, conforme a lo estipulado en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito determina que los criterios que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, son los siguientes:

INTERÉS LEGÍTIMO EN MATERIA AMBIENTAL. EL JUEZ DE DISTRITO, DE HABER APRECIADO QUE LA QUEJOSA TENÍA UN INTERÉS LEGÍTIMO O LA POSIBLE EXISTENCIA DE SU TITULARIDAD, DEBE INDAGAR O ALLEGARSE DE LAS PRUEBAS CONDUCENTES.—La parte quejosa, que aduzca tener una afectación jurídicamente relevante y objetiva, por ser beneficiaria de los servicios ambientales que presta un ecosistema, de acuerdo con uno de los criterios identificadores que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en el amparo en revisión 307/2016, respecto del concepto del entorno adyacente, afirme que es habitante o vecina de éste, tiene la carga mínima de



probar esa especial situación que guarda con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales (sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impide eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad). No obstante ello, si el operador jurídico admitió la demanda de amparo, pero durante la sustanciación del procedimiento observa que no se han allegado mayores elementos para corroborar o confirmar esa situación, previamente a la celebración de la audiencia constitucional, a efecto de garantizar el acceso efectivo a la justicia, de acuerdo con los principios de flexibilidad y razonabilidad que rigen en materia ambiental, deberá requerir a la quejosa para que exhiba los medios de convicción que estime oportunos para acreditar esa situación y, en su caso, de estimar que éstos no son idóneos o que son insuficientes, conforme al artículo 75, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, de acuerdo al papel activo que debe tener el juzgador, debe allegarse de los medios de prueba que estime necesarios para apreciar si existe o no la afectación al derecho que se estima vulnerado.

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. CUMPLE CON UN ROL DE INTEGRACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN EN LA DECISIÓN JUDICIAL.— La valoración de riesgos y daños ambientales que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica, por tanto, también la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción entre teorías, entre otros), lo que exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria. De ahí que, a la luz del principio de precaución, la carga de la prueba se revierte a cargo del agente potencialmente responsable, esto es, a quien afirma que no se causa el daño o riesgo alguno al medio ambiente.

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL. EXIGE UN CAMBIO EN LA LÓGICA JURÍDICA CARACTERIZADO, PRINCIPALMENTE, POR LA FLEXIBILIZACIÓN DE DIVERSAS INSTITUCIONES DEL DERECHO PROCESAL.—El Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto, por lo que los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de



amparo en materia ambiental, pues la justiciabilidad del aludido derecho no puede desarrollarse a partir de los modelos "clásicos" o "tradicionales" de impartición de justicia, por lo que el rol del operador jurídico debe evolucionar, con el objeto de encontrar una respuesta más ágil, adecuada y eficaz para proteger este derecho fundamental, sin que esto signifique abandonar las reglas que rigen el proceso de amparo, sino únicamente dotarlas de funcionalidad, razón por la que incluso debe requerir y allegarse de los medios de prueba necesarios para estar en condiciones de resolver el asunto.

PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. EL JUZGADOR DE AMPARO PUEDE CORREGIR LAS ASIMETRÍAS EN QUE SE ENCUENTRA LA PARTE QUEJO-SA.—Conforme a lo decidido en el amparo en revisión 307/2016, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son dos las herramientas en el proceso con las que cuenta el operador jurídico para corregir la desigualdad a la que se enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente: a) la reversión de la carga probatoria, conforme al principio de precaución; y b) el papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios. Por tanto, es la autoridad responsable quien asume la carga de probar, con el objeto de que sea ésta quien acredite que el riesgo de daño al medio ambiente advertido en realidad no existe, en términos del artículo 8.3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; y, ante la actualización del riesgo de daño ambiental, o bien ante la duda, el Juez se encuentra vinculado a recabar de oficio las pruebas que estime pertinentes, a efecto de tener elementos que le permitan conocer, con mayor precisión, el riesgo de daño ambiental, sus causas, así como las posibles repercusiones al ecosistema que se estima vulnerado, conforme a lo estipulado en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.



SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencias, los criterios sustentados por este Pleno de Circuito, en los términos de las tesis redactadas en el último considerando del presente fallo.

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

Notifíquese a los Tribunales Colegiados contendientes mediante oficio; remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados: Presidente Tito Contreras Pastrana, Julia María del Carmen García González, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel, fue ponente la segunda de los nombrados.

En términos de los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial.

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.II.A. J/16 A (10a.), PC.II.A. J/17 A (10a.), PC.II.A. J/19 A (10a.) y PC.II.A. J/18 A (10a.), que prevalecieron al resolver esta contradicción de tesis, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en las páginas 1310, 1311, 1313 y 1314 de esta *Gaceta*.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCXCV/2018 (10a.), 1a. CCXCI/2018 (10a.), 1a. CCXC/2018 (10a.) y 2a./J. 57/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas, respectivamente.

La tesis aislada de título y subtítulo: "SOFT LAW". LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTA-



LES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. SI DURANTE SU SUSTANCIACIÓN, EL QUEJOSO NO ACREDITA LA AFECTACIÓN A LOS SERVICIOS DEL ECOSISTEMA VULNERADO, DE LOS QUE ADUCE SER BENEFICIARIO, EL JUEZ DE DISTRITO, PREVIAMENTE A LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL Y DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE FLEXIBILIDAD Y RAZONABILIDAD QUE RIGEN EN LA MATERIA, DEBERÁ REQUERIRLE LOS MEDIOS DE CONVICCIÓN QUE ESTIME OPORTUNOS PARA ACREDITAR ESA SITUACIÓN.

El quejoso que aduzca tener una afectación jurídicamente relevante y objetiva, por ser beneficiario de los servicios ambientales que presta un ecosistema, de acuerdo con los criterios identificadores que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció al resolver el amparo en revisión 307/2016, respecto del entorno adyacente, afirme que es habitante o vecino de éste, tiene la carga de probar esa especial situación que guarda con el ecosistema que estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales (sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impide eventos que lo ponen en riesgo o disminuyen su calidad). No obstante ello, si el operador jurídico admitió la demanda de amparo, pero durante la sustanciación del juicio observa que no se allegaron mayores elementos para confirmar esa situación, previamente a la audiencia constitucional, a efecto de garantizar el acceso efectivo a la justicia, y acorde con los principios de flexibilidad y razonabilidad que rigen en materia ambiental, deberá requerir al quejoso para que exhiba los medios de convicción que estime oportunos para acreditar esa situación y, en su caso, de estimar que éstos no son idóneos o son insuficientes, conforme al artículo 75, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, de acuerdo al papel activo que debe tener el juzgador, debe alle-



garse de los medios de prueba que estime necesarios para apreciar si existe o no la afectación al derecho que se estima vulnerado.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

PC.II.A. J/16 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, así como el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza. 5 de noviembre de 2019. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Tito Contreras Pastrana (presidente), Julia María del Carmen García González, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel. Ponente: Julia María del Carmen García González. Secretario: Édgar Salgado Peláez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 29/2019, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 110/2018 y 320/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, al resolver el amparo en revisión 310/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 3/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

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 DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. ANTE LA INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA O TÉCNICA DE LOS RIESGOS O DAÑOS AMBIENTALES QUE PUDIERAN CAUSARSE, Y ACORDE AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, EL JUZGADOR ESTÁ FACULTADO PARA REVERTIR



LA CARGA DE LA PRUEBA AL AGENTE POTENCIALMENTE RESPONSABLE.

La valoración de riesgos y daños ambientales que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica, por tanto, también la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción entre teorías, entre otros), lo que exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria. De ahí que, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de revertir la carga de la prueba al agente potencialmente responsable, esto es, a quien afirma que no se causa daño o riesgo alguno al medio ambiente y, de esta manera, el juzgador está en posibilidad de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o daño ambiental.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

PC.II.A. J/17 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, así como el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza. 5 de noviembre de 2019. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Tito Contreras Pastrana (presidente), Julia María del Carmen García González, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel. Ponente: Julia María del Carmen García González. Secretario: Édgar Salgado Peláez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 29/2019, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 110/2018 y 320/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, al resolver el amparo en revisión 310/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de



los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 3/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

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 DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE ASUMIR LA CARGA DE LA PRUEBA PARA EFECTO DE ACREDITAR QUE EL RIESGO DEL DAÑO AMBIENTAL NO EXISTE Y, ANTE SU ACTUALIZACIÓN, EL JUEZ DEBE RECABAR LAS PRUEBAS QUE LE PERMITAN CONOCER, CON MAYOR PRECISIÓN, EL RIESGO DE DAÑO AMBIENTAL, SUS CAUSAS Y LAS POSIBLES REPERCUSIONES AL ECOSISTEMA QUE SE ESTIMA VULNERADO. Al resolver el amparo en revisión 307/2016, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que las herramientas con que cuenta el operador jurídico para corregir la desigualdad que enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente son: a) la reversión de la carga probatoria, conforme al principio de precaución; y b) el papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios. Por tanto, es la autoridad responsable quien asume la carga de probar, que el riesgo de daño al medio ambiente advertido, en realidad no existe, en términos del artículo 8, numeral 3, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; y ante la actualización del riesgo de daño ambiental, o bien, ante la duda, el Juez se encuentra vinculado a recabar de oficio las pruebas que estime pertinentes, a efecto de tener elementos que le permitan conocer, con mayor precisión, el riesgo de daño ambiental, sus causas, así como las posibles repercusiones al ecosistema que se estima vulnerado, conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

PC.II.A. J/19 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, así como el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la



Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza. 5 de noviembre de 2019. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Tito Contreras Pastrana (presidente), Julia María del Carmen García González, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel. Ponente: Julia María del Carmen García González. Secretario: Édgar Salgado Peláez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 29/2019, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 110/2018 y 320/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, al resolver el amparo en revisión 310/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 3/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

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.

LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. EN LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN AMPLIA DE AQUÉLLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INICIATIVA PÚBLICA. A la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para ese efecto, por lo que los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, pues la justiciabilidad del derecho ambiental no puede desarrollarse a partir de los modelos "clásicos" o "tradicionales" de impartición de justicia, por lo que el rol del operador



jurídico en juicios que involucren el derecho humano al medio ambiente, debe evolucionar, con el objeto de encontrar una respuesta más ágil, adecuada y eficaz para protegerlo, sin que esto signifique abandonar las reglas que rigen el juicio de amparo, sino únicamente dotarlas de funcionalidad, razón por la que incluso debe requerir y allegarse de los medios de prueba necesarios para estar en condiciones de resolver el asunto.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

PC.II.A. J/18 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, así como el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza. 5 de noviembre de 2019. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Tito Contreras Pastrana (presidente), Julia María del Carmen García González, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel. Ponente: Julia María del Carmen García González. Secretario: Édgar Salgado Peláez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 29/2019, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 110/2018 y 320/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, al resolver el amparo en revisión 310/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 3/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

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.



MAGISTRADOS DEL ESTADO DE JALISCO. LOS ACTOS INTERMEDIOS EMITIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN RELATIVO ACTUALIZAN DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 102/2018 (10a.)].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 13/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y SEXTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 10 DE MARZO DE 2020. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS RENÉ OLVERA GAMBOA, JACOB TRONCOSO ÁVILA, MARCOS GARCÍA JOSÉ, JUAN JOSÉ ROSALES SÁNCHEZ, OSCAR NARANJO AHUMADA Y MOISÉS MUÑOZ PADILLA. DISIDENTE: SALVADOR MURGUÍA MUNGUÍA. PONENTE: RENÉ OLVERA GAMBOA. SECRETARIO: CARLOS ABRAHAM DOMÍNGUEZ MONTERO.

Zapopan, Jalisco. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, correspondiente a la sesión del **diez de marzo de dos mil veinte**.

VISTOS, los autos para resolver la denuncia de contradicción de tesis número **13/2019**, y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio 8370/2019, la Presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito remitió –por conducto de la secretaria de Acuerdos adscrita–, el escrito de denuncia de una posible contradicción de tesis que por vía electrónica presentó *********, ostentándose como quejoso y recurrente dentro de los asuntos materia de la contradicción, suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 317/2018 y 341/2018, de sus respectivos índices.



2. SEGUNDO.—Admisión y trámite de la contradicción de tesis. Por auto de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve¹, la Presidencia de este Pleno, previo a la admisión de la denuncia, solicitó a los tribunales contendientes que informaran si el denunciante ***** tenía el carácter con que se ostentó, y de ser así, remitieran copia certificada de las ejecutorias dictadas en las quejas participantes.

3. Por auto de trece de junio de dos mil diecinueve², se recibieron los informes solicitados, así como copia certificada de las ejecutorias que recayeron en los asuntos materia de la denuncia y, por ende, se admitió a trámite bajo el número de expediente **13/2019**, en términos de lo previsto en los artículos 94 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41 Ter, fracción I, y 41 Quáter 1, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4. En el propio acuerdo, entre otras cosas, se solicitó a la Presidencia de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes informaran si el criterio que respectivamente sustentaron en las sentencias dictadas en las quejas 317/2018 y 341/2018 de sus índices, se encontraba vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado, y se ordenó girar oficio a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que informara a este Pleno de Circuito sobre la existencia o no de algún asunto radicado ante el Alto Tribunal del País que guardara relación con la temática planteada en la presente contradicción de tesis.

5. En proveídos de veintiséis y veintiocho de junio, así como dieciséis de agosto, todos de la anterior anualidad,³ la Presidencia del Pleno recibió los informes solicitados, esto es, sobre la vigencia del criterio sustentado por los órganos jurisdiccionales contendientes, así como el diverso del director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema

¹ Página 8.

² Página 76 *ibidem*.

³ Folios 100, 104 y 105 *ibidem*.



Corte de Justicia de la Nación, por el cual informó que de la consulta realizada por la Secretaría General de Acuerdos del Alto Tribunal en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver, así como de los acuerdos de admisión dictados por el Ministro presidente, durante los últimos seis meses **no** se advirtió la existencia de alguna denuncia de contradicción de tesis radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionada con el tema a tratar en este asunto.

6. En el mismo proveído se ordenó turnar los autos de la presente contradicción de tesis al Magistrado Filemón Haro Solís, empero, con motivo de la conclusión del periodo de sesiones correspondiente, se regresaron los autos a la Presidencia de este Pleno.

7. Por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil veinte, se determinó el retorno de los autos al Magistrado **René Olvera Gamboa**, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, y,

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—Competencia. Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es legalmente competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil catorce, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis entre criterios de Tribunales Colegiados de la misma materia y Circuito de este Pleno.

9. Cuestión previa. Con relación a la manifestación de la parte denunciante, en el sentido de que se encuentra radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la diversa contradicción de tesis **83/2020**, este órgano colegiado considera que ello no constituye obstáculo para conocer y resolver



del presente asunto, si en cuenta se toma que uno de los principales objetivos de los Plenos de Circuito es, precisamente, el de brindar seguridad jurídica a través de sus decisiones en el Circuito al que pertenecen.

10. Si a lo anterior se suma la circunstancia relevante de que, en atención a los principios de celeridad, justicia pronta y expedita consagrados en el artículo 17 constitucional, el hecho de paralizar el dictado de esta resolución, traería como consecuencia que persista una violación al principio de seguridad jurídica, máxime que, por la naturaleza de estos asuntos, las denuncias respectivas constituyen una cuestión que debe resolverse de manera prioritaria.

11. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 106/2001, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA DENUNCIA RESPECTIVA DEBE RESOLVERSE CON PRIORIDAD POR TRATARSE DE UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA. La multiplicación de Tribunales Colegiados lógicamente provoca que la contradicción entre tesis sostenidas por unos y otros sea un fenómeno que al presentarse sólo pueda superarse a través de la denuncia respectiva, la que debe resolverse con prioridad a otros asuntos por tratarse de una afectación a la seguridad jurídica."⁴

12. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues en autos consta que el denunciante ***** tiene reconocido el carácter de quejoso y recurrente dentro de los asuntos materia de la presente contradicción de tesis.

13. TERCERO.—Consideraciones de los criterios contendientes. Con el fin de resolver lo conducente, se hace indispensable puntualizar, en primer término, los antecedentes de los asuntos que motivaron la presente contradicción de criterios, así como las consideraciones que los sustentaron, contenidas en las ejecutorias relativas.

⁴ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 8, con número de registro digital: 188268.



14. PRIMERA POSTURA: SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE QUEJA **341/2018** DEL ÍNDICE DEL **SEXTO** TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

15. ***** promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y los actos siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"El Congreso del Estado de Jalisco;

"La Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Jalisco; y

La Comisión Especial del Congreso del Estado de Jalisco, para el desahogo de los procesos de elección de dos Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y de un Magistrado del Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco.

"IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclama.

"Al Congreso del Estado de Jalisco.

"La aprobación, expedición y ejecución de los Acuerdos Legislativos 2061 LXI 18 (sic), y 2063-LXI-18, de treinta de agosto de dos mil dieciocho y 5452-LXI (INFOLEJ), de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, mediante los cuales se aprobó la convocatoria para la elección de un **Magistrado del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco**; así como la creación de la Comisión Especial del Congreso del Estado de Jalisco para el desahogo de los procesos de elección de dicho Magistrado.

"La totalidad de los procedimientos para la elección de un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, a que se refieren la convocatoria aprobada el treinta de agosto de dos mil dieciocho en Acuerdo Legislativo 2061-LXI-18, procedimiento sustanciado por la Comisión Especial del Congreso del Estado de Jalisco, creada mediante Acuerdo Legislativo 2063-LXI-18. Así como la elección a que se refiere el Acuerdo Legislativo 5452-LXI (INFOLEJ) reclamado y la toma de protesta e inicio de funciones de la Magistrada electa *****.



"A la Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Jalisco se reclama:

"La omisión de emitir las convocatorias respectivas, mediante acuerdo legislativo propuesto al Congreso del Estado de Jalisco, para la elección de un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, así como de llevar los procesos de análisis de expedientes para la elección y propuesta de candidatos elegibles, como es su obligación constitucional y legal.

"A la Comisión Especial del Congreso del Estado de Jalisco, creada mediante Acuerdo Legislativo 2063-LXI-18, se reclama:

"La totalidad del procedimiento para la elección de un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, incluidas las propuestas de convocatorias al Congreso del Estado de Jalisco, aprobadas el treinta de agosto de dos mil dieciocho en Acuerdos Legislativos 2061-LXI-18 y 5452-LXI (INFOLEJ), de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.

"La ejecución de las funciones a que se refiere el Acuerdo Legislativo 2063-LXI-18, de treinta de agosto de dos mil dieciocho, aprobado por el Congreso del Estado de Jalisco, consistentes en los procesos de elección de un Magistrado el (sic) Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, conforme a la convocatoria contenida en el Acuerdo Legislativo 2061-LXI-18, y la consecuente propuesta de candidatos elegibles contenida en el Acuerdo Legislativo 5452-LXI (INFOLEJ), de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.

"La aprobación, expedición y ejecución del Acuerdo Legislativo 5452-LXI (INFOLEJ), de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, de la comisión especial en el que proponga al Pleno del Congreso la elección, mediante el dictamen técnico respectivo al análisis de los expedientes de los aspirantes a Magistrados."

16. El conocimiento de la demanda correspondió al entonces Juzgado Quinto de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, bajo el número de expediente **3114/2018**, en donde por acuerdo de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, la desechó de plano, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción



VII, de la Ley de Amparo, toda vez que reclamaron actos relacionados con el procedimiento de elección de **Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado Jalisco y del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco**, que constituyen una facultad soberana del Congreso Local, en uso de sus facultades discrecionales y autónomas, dentro del procedimiento instaurado para tal designación.

17. Inconforme con esa resolución, el propio quejoso interpuso recurso de queja, del que, por razón de turno, conoció el **Sexto** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con el número de toca 341/2018, y en sesión de diez de abril de dos mil diecinueve, se resolvió bajo el siguiente punto resolutivo:

"ÚNICO.—Se declara **infundado** el presente recurso de queja."

18. Para arribar a esa decisión, el tribunal de control constitucional contendiente desestimó por ineficaces los agravios del quejoso-recurrente, y la razón medular para sustentar su criterio, fue la siguiente:

"... respecto del tema relativo a la elección de Magistrados locales por parte del Congreso del Estado de Jalisco, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo refirió el Juez de Distrito, en la jurisprudencia **2a./J. 102/2018 (10a.)**⁵, ya determinó que tal elección conforma un acto soberano emitido en uso de facultades discrecionales, respecto del cual no procede el juicio de amparo, en términos del artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, misma que es del tenor siguiente:

"MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. SU ELECCIÓN POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL ES UN ACTO SOBERANO EMITIDO EN USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN

⁵ Visible en la página 887 del Tomo I del Libro 58, de septiembre de dos mil dieciocho, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época (registro digital: 2017916).



TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.'." (se omite transcripción)

19. Para destacar la ineficacia de los agravios expuestos en la queja, el tribunal revisor expuso lo siguiente:

"... el aquí recurrente reclamó diversas etapas (actos intermedios) del proceso de elección de un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en su contra no procede el amparo, en términos del artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, ya que, como lo precisó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, si dicho juicio no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona, **menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio** realizado en uso de las facultades discrecionales y autónomas con que cuenta dicho órgano o como consecuencia del ejercicio de aquéllas.

"Sin que obste a lo anterior que la quejosa refiera que (sic) la tesis de jurisprudencia **2a./J. 102/2018 (10a.)** se haga mención únicamente a la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y no así a los del Tribunal de Justicia Administrativa, los cuales juzgarán sobre cuestiones de anticorrupción, ya que, finalmente, el artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su segundo párrafo, establece lo siguiente: '**Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.**'

"De ahí que la improcedencia del juicio de amparo, atento al contenido de la jurisprudencia **2a./J. 102/2018 (10a.)**, incluye tanto a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, como a los del Tribunal de Justicia Administrativa, dado que la Constitución Estatal establece que para la elección de Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos requisitos que se establecen para la designación de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia."



20. Luego, en cuanto al motivo de disenso relacionado con el hecho de que la causa de improcedencia precisada en la resolución recurrida, **no** resultaba manifiesta e indudable, porque se reclamaron "diversos actos y omisiones surgidas dentro del procedimiento de elección de un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco", que no se podían analizar de manera exhaustiva en la admisión de la demanda, el tribunal contendiente razonó:

"Lo anterior, aunque fundado es inoperante, pues si bien el juzgador federal no hizo un pronunciamiento expreso, este órgano colegiado estima que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria del amparo en revisión 325/2018, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), no plasmó excepción alguna en cuanto a si el juicio de amparo procedía al reclamarse omisiones en los procedimientos de elección de Magistrados locales, pues, se insiste, dicha Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó, de manera genérica, que si el juicio de amparo no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación, **menos procedía en contra de cualquier otro acto intermedio**, en los que, al no exponer la Segunda Sala algún caso de excepción, este tribunal estima que entre ellos debe contemplarse cualquier acto omisivo dentro de los procedimientos de elección de Magistrados locales."

21. SEGUNDA POSTURA: SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE QUEJA 317/2018 DEL ÍNDICE DEL **SEGUNDO** TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

22. *********, por su propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto en donde reclamó del Congreso Local, distintos actos derivados del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco, a saber: "... *el procedimiento para la elección de dos Magistrados integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, a que se refiere la convocatoria aprobada el diecinueve de abril de dos mil dieciocho en (sic) Acuerdo Legislativo 1752-LXI-18 y el Acuerdo Legislativo 1815-LXI-18, de catorce de junio de dos mil dieciocho, la emisión del voto en la designación de los Magistrados, la omisión de realizar la elección de dos Magistrados integrantes del Supremo*



Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco en 'los términos legales', toda vez que, a decir del quejoso, quienes fueron nombrados no cumplían con los requisitos establecidos en la convocatoria relativa."

23. El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo (actual denominación), bajo el número de expediente 1847/2018.

24. Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, el juzgador de amparo determinó desechar de plano la demanda de amparo, bajo la consideración medular de que la elección de los Magistrados es una facultad soberana del Congreso Local, lo que de suyo implica la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, y para tal efecto se apoyó en la jurisprudencia **2a./J. 102/2018 (10a.)**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. SU ELECCIÓN POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL ES UN ACTO SOBERANO EMITIDO EN USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA."

25. No conforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de queja, que por razón de turno conoció el **Segundo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 317/2018, y seguidos los trámites correspondientes, en sesión de tres de mayo de dos mil diecinueve, el asunto se resolvió bajo los puntos resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—Es **fundado** el recurso de queja interpuesto por el quejoso

"SEGUNDO.—En lo impugnado, se **revoca** el auto emitido el veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, dictado por el titular del Juzgado Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo indirecto número **1847/2018**, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo."



26. Para arribar a esa decisión, el Tribunal Colegiado de Circuito contendiente consideró, en principio, que en relación con los actos reclamados, no se advertía causa manifiesta e indudable de improcedencia que obligara al juzgador de amparo al desechamiento de la demanda, en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo; lo anterior, en tanto que sí se cumplieron con los requisitos previstos en el diverso numeral 108 de la ley de la materia.

27. Con base en lo anterior, el tribunal contendiente precisó:

"... la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, al resolver la contradicción de tesis **297/2011**, estableció que para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen, y así considerarla probada, sin lugar a dudas, ya sea porque **los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente** por el promovente o en virtud de que estén **acreditados con elementos de juicio indubitables**, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia, como tampoco puedan desvirtuar su contenido, que por ello, **en el auto de trámite que se dicte con motivo de la presentación de una demanda de amparo indirecto, no puede llevarse a cabo el análisis del acto reclamado, con el propósito de verificar si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, porque en el proveído inicial no pueden llevarse a efecto análisis exhaustivos**, por no ser ese momento el oportuno para tales fines, ya que **en esa etapa procesal únicamente se pueden tomar en consideración los argumentos que se plasmen en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen a ésta.**"

28. En ese contexto, el tribunal federal estimó incorrecta la resolución recurrida, en lo atinente a que en el caso cobraba aplicación la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), porque:

"...a la luz de lo establecido por la propia Segunda Sala, esa actuación no es el momento oportuno para arribar a esa conclusión.



"Se dice lo anterior porque, **es preciso conocer a ciencia cierta todos los antecedentes del acto**, a fin de analizar la forma en que ocurrió, en su caso.

"Cuestiones todas éstas que, como se indicó, están sujetas a prueba, así como resulta necesario conocer la información que proporcionen las responsables en sus informes con justificación. Máxime que de la lectura del libelo constitucional no se aprecian esos datos."

29. Con base en ello, estimó que definir si resulta aplicable o no la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), implica una cuestión que no puede dilucidarse con base en un análisis superficial en el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, ya que para ello es necesario emprender un estudio exhaustivo de los elementos materiales y jurídicos que se aporten al juicio constitucional, lo que es propio de la sentencia definitiva. Y para concluir en esos términos, el órgano jurisdiccional contendiente se apoyó en la jurisprudencia de la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro dice:

"IMPROCEDENCIA. NO ES CAUSA MANIFIESTA QUE LLEVE A DESECHAR UNA DEMANDA DE AMPARO LA EXISTENCIA DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 59/97, SUSTENTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE, SE ESTIMA CONDUCE A ESE PRONUNCIAMIENTO."⁶

30. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

31. En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en **unificar** los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica.⁷ Así, para determinar si en la especie existe o no esa contradicción, será necesario analizar detenidamente cada uno

⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 225, con número de registro digital: 184883.

⁷ En torno a ello, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97, de la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241, con número de registro digital: 197253.



de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

32. Al efecto, resulta oportuno precisar que para la existencia de la contradicción de tesis, se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:

1o. 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;

2o. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

3o. 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.

33. Sobre el tópico se atiende la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido íntegro dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:



1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.⁸

34. Asimismo, es menester precisar que la divergencia de criterios puede derivar, incluso, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, pues con ello se atiende, precisamente, la teleología de las contradicciones de tesis, que es brindar seguridad jurídica.

35. Resulta aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"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 con-

⁸ Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital 165077.



tradtictorias', 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 propó-



sito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."⁹

36. Este Pleno de Circuito considera que, en el caso, sí se actualizan los presupuestos para que se configure una contradicción de tesis, en tanto que el análisis de las posturas reseñadas en apartados precedentes, revela que los órganos jurisdiccionales, al ejercer su arbitrio judicial, realizaron labores interpretativas sobre temas jurídicos en común, que a la postre generan una cuestión jurídica genuina.

37. Para hacernos cargo de la anterior afirmación, se estima oportuno exponer, en abstracto, las razones jurídicas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

I. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito:

a) No procede el juicio de amparo, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, porque la elección de Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, conforma un acto soberano, según lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia **2a./J. 102/2018 (10a.)**.

b) Si dicho juicio no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona, **menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio**.

c) No obsta que en la tesis de jurisprudencia **2a./J. 102/2018 (10a.)**, se haga mención únicamente a la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y no así a los del Tribunal de Justicia Administrativa, los cuales juzgarán sobre cuestiones de anticorrupción, ya que, finalmente, el artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su

⁹ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.



segundo párrafo, establece lo siguiente: "**Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.**"

d) La improcedencia del juicio de amparo, atento al contenido de la jurisprudencia **2a./J. 102/2018 (10a.)**, incluye tanto a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, como a los del Tribunal de Justicia Administrativa, dado que la Constitución Estatal establece que para la elección de Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos requisitos que se establecen para la designación de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

e) La causa de improcedencia sí es manifiesta e indudable, pues en la jurisprudencia no se hizo distinción, sino que la Corte estableció, de manera genérica, que si el juicio de amparo no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento, menos en contra de cualquier otro acto intermedio.

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito:

a) Del análisis de la demanda de amparo no se advirtió causa manifiesta e indudable de improcedencia que obligara al juzgador de amparo a desecharla, en términos del artículo 133 de la Ley de Amparo, pues sí se cumplían con los requisitos del diverso numeral 108 del propio ordenamiento.

b) Los datos expuestos en la demanda eran suficientes para su admisión, porque: "*... todas aquellas circunstancias en que apoyó su determinación el Juez de Distrito podrán, en su caso, hacerse valer y eventualmente acreditarse durante la tramitación del juicio constitucional relativo ...*"

c) Es incorrecta la decisión del juzgador constitucional, tocante a la aplicabilidad de la jurisprudencia **2a./J. 102/2018**, pues según lo establecido por la propia Segunda Sala: "*... esa actuación no es el momento oportuno para arribar a esa conclusión.—Se dice lo anterior porque, es preciso conocer a ciencia cierta todos los antecedentes del acto, a fin de analizar la forma en que ocurrió, en su caso.*"



d) Además, el peticionario refiere, precisamente, que no es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), ello, porque lo impugnado es la elección de Magistrados de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, regulados por la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad.

e) Consecuentemente, el análisis de la improcedencia del asunto debe ser realizado hasta la audiencia constitucional, máxime que la sola existencia de la jurisprudencia no hace improcedente el asunto.

38. Como se ve, el Sexto Tribunal en Materia Administrativa del Tercer Circuito estableció categóricamente que en el caso sometido a su jurisdicción, se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, en tanto que los actos reclamados del Congreso Local, emitidos en el procedimiento de elección de Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, son actos soberanos, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.).

39. En cambio, su homólogo, el Segundo Colegiado Administrativo consideró que la causa de improcedencia no es manifiesta e indudable, por lo que el auto de inicio no era el momento procesal oportuno para desechar de plano la demanda de amparo ante un reclamo de naturaleza similar, y que, por tanto, para decidir sobre la aplicabilidad o no de la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), *"es necesario emprender un estudio exhaustivo de los elementos materiales y jurídicos que se aporten al juicio constitucional, lo que es propio de la sentencia definitiva."*

40. Lo anterior patentiza la existencia de un contrapunto jurídico sobre el cual decidieron los órganos de control constitucional contendientes, como lo es, si el auto de inicio en el juicio de amparo constituye o no la actuación procesal idónea para decidir si los actos intermedios emitidos dentro del procedimiento de elección de Magistrados en el Estado de Jalisco, actualiza o no de manera manifiesta e indudable una hipótesis de improcedencia, ello, con base en la aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.).



41. El anterior criterio encuentra sustento en la tesis aislada 1a. X/99, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO DERIVA DE LA INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.—La aparición de leyes, la reforma o adición a las existentes, puede ocasionar que los supuestos comprendidos en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vean modificados, reflejándose en las resoluciones judiciales. Si a virtud de ello un Tribunal Colegiado de Circuito emite un criterio en aplicación de la ley que se aparta de una jurisprudencia y otro de esos tribunales se pronuncia en términos diferentes sobre la misma cuestión, surge contradicción de tesis que deberá ser resuelta por el Máximo Tribunal del país, para evitar la inseguridad jurídica derivada de la aplicación de criterios opuestos."¹⁰

42. Contra lo apuntado, no obsta que los problemas jurídicos se suscitan en procedimientos diversos, esto es, el de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y de Magistrado del Tribunal de lo Administrativo de la propia entidad, regulados, respectivamente, en los artículos 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco¹¹ y 24 de la Ley Orgánica

¹⁰ Tomo X, julio de 1999, página 62, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 193748.

¹¹ "Artículo 60. Para la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, se estará a lo siguiente: I. El Congreso del Estado emitirá convocatoria pública abierta a la sociedad en general; II. El Congreso del Estado recibirá las solicitudes y los expedientes de los aspirantes, cubriendo los requisitos que establece la Constitución y acompañando la acreditación de la evaluación de control de confianza, realizada por la institución precisada en la convocatoria; III. Cerrado el registro de los aspirantes, el Congreso del Estado remitirá al Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado, copia de los expedientes de los aspirantes, para que practique las evaluaciones curriculares y de aptitudes y elabore un informe con sus opiniones técnicas de idoneidad de cada aspirante, el cual deberá ser remitido al Congreso del Estado; IV. El Congreso del Estado, a través de la comisión legislativa competente, realizará una entrevista pública a cada aspirante, a la cual se invitará al Comité de Participación Social para que participe en la misma; V. Los aspirantes deberán acreditar un examen teórico práctico de conocimientos jurídicos, para lo cual el Congreso del Estado a través de la comisión legislativa competente deberá solicitar el apoyo a instituciones de educación superior públicas y privadas, y/o a organismos especializados en evaluación, con el seguimiento y vigilancia de representantes de organismos privados y de la sociedad civil; VI. La comisión legislativa competente debe emitir el dictamen con la lista de los candidatos



del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco¹², lo anterior, por ser evidente la similitud de los procedimientos de elección de los titulares.

43. Esa similitud se constata, pues del contenido de las disposiciones normativas que los regulan se obtiene que ambos procedimientos inician con una convocatoria pública emitida por el Congreso Local, en ambos casos se remitirá al Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado, copia de los expedientes de los aspirantes, para que se practiquen las evaluaciones

que hayan cumplido con los requisitos y aprobado las evaluaciones a que se refieren la fracciones II y V de este artículo, acompañando la opinión técnica del Comité de Participación Social; y VII. El Congreso del Estado, en votación por cédula, y con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes, elegirá dentro de un término improrrogable de treinta días una vez que sea entregado el dictamen por parte de la comisión legislativa competente, al Magistrado que debe cubrir la vacante, en caso de declararse desierta la convocatoria, se procederá a emitir una nueva convocatoria, pudiendo participar aquellos aspirantes registrados dentro de la convocatoria previa.—Se declarará desierta la convocatoria cuando: a) No se elija al Magistrado dentro del plazo señalado en la fracción anterior, o b) Después de tres votaciones ningún candidato alcance la mayoría requerida, debiendo mediar al menos cinco días naturales entre cada votación, pero siempre dentro del plazo anterior.—El Congreso del Estado elige con libertad soberana a los Magistrados, en igualdad de circunstancias, preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezca por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.—Los diputados emitirán su voto libre y secreto, en cualquier sentido de los que prevea la ley, sin que su voto esté condicionado por lo señalado en el párrafo anterior.—En la designación de Magistrados será obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

¹² **Artículo 24. Elección de Magistrados del Tribunal.**—Para la elección de Magistrados del tribunal, se aplicará el siguiente procedimiento: I. El Congreso del Estado emitirá una convocatoria pública a la sociedad en general, con excepción de los partidos políticos, a propuesta de la comisión competente en los términos de la legislación orgánica del Poder Legislativo; II. La comisión enviará copia de los expedientes de los aspirantes inscritos al Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción; III. El Comité de Participación Social emitirá un informe con la opinión técnica de los perfiles de los aspirantes, dentro de los treinta días naturales siguientes a que reciba la copia de los expedientes; IV. En caso de que el Comité de Participación Social no remita al Congreso el informe dentro del plazo señalado en la fracción anterior, el Congreso deberá concluir el proceso en los términos del presente artículo y la convocatoria respectiva; V. La comisión deberá elaborar un dictamen que proponga la lista de los candidatos elegibles, considerando el informe remitido por el Comité de Participación Social; VI. El Congreso del Estado primero aprobará por mayoría simple y en votación nominal la lista de elegibles, para luego proceder a elegir al Magistrado por mayoría calificada y en votación por cédula de entre los candidatos de la lista aprobada; y VII. Si no existen candidatos elegibles, el Congreso no resuelve dentro del plazo fijado por la convocatoria o ningún candidato elegible reúne la mayoría requerida en tres votaciones por cédula, se declarará desierta la convocatoria y se emitirá una nueva."



curriculares y de aptitudes y se elabore un informe con las opiniones técnicas de idoneidad de cada aspirante, el cual deberá ser remitido al Congreso del Estado. Luego, La comisión legislativa competente deberá elaborar un dictamen que proponga la lista de los candidatos elegibles, considerando el informe remitido por el Comité de Participación Social. Por último, con base en la votación correspondiente del Congreso, se elegirá al Magistrado que debe cubrir la vacante.

44. Pero, además, no debe soslayarse que el artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su antepenúltimo párrafo, dispone que: "*Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.*"

45. Sirve de apoyo, por su contenido, la tesis P. V/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven



de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."¹³

46. En las apuntadas condiciones, resulta indudable que persiste la existencia de un punto jurídico contradictorio que genera el siguiente cuestionamiento jurídico en torno a la aplicabilidad o no de la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), a saber:

• **¿Si contra los actos intermedios emitidos por el Congreso del Estado de Jalisco, dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal y del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad, se actualiza o no de manera manifiesta e indudable una causa de improcedencia del juicio de amparo?**

47. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en el sentido de que el auto de inicio en el amparo, constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, cuando se reclaman actos intermedios que se desarrollan dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, ambos del Estado de Jalisco, ello, con base en la aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.).

48. Como punto de partida y marco de estudio, debe abordarse el tópico relativo a la facultad del Juez de Distrito para desechar una demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y a ese respecto, el artículo 113 de la Ley de Amparo textualmente dispone:

"Artículo 113. El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

¹³ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, con número de registro digital: 161666.



49. Del análisis del dispositivo legal de referencia se obtiene que el juzgador que conozca del juicio deberá desechar la demanda si advierte la existencia de causa manifiesta e indudable de improcedencia, no obstante, no prevé en qué consiste esta última expresión, por lo que en múltiples ocasiones la Suprema Corte de Justicia ha acudido al significado gramatical de los términos manifiesto e indudable a fin de conceptualizarla.

50. Así, en cuanto a los vocablos "manifiesto" e "indudable", el Alto Tribunal ha advertido que son sinónimos, es decir, que tienen un mismo o muy parecido significado, ya que dan a entender que algo es evidente, claro, patente y que no da lugar a duda.¹⁴

51. En ese sentido, el término manifiesto implica que la causal de improcedencia se advierta de forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, su ampliación o de los documentos que se acompañaron a esa demanda o ampliación.

52. En tanto que el concepto indudable conlleva que se tenga certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun si se sustanciara el juicio de amparo en todas sus etapas, no se llegaría a una conclusión diferente.

53. En consecuencia, por motivo de improcedencia manifiesto e indudable debe entenderse que su existencia requiere de demostración plena, es decir, debe ser evidente, clara y fehaciente y no basarse en presunciones, ni exigir un análisis profundo como el que se realiza en la sentencia¹⁵, porque, de lo contrario, el juzgador no debe desechar la demanda de amparo.¹⁶

¹⁴ Véanse las ejecutorias pronunciadas en las contradicciones de tesis 26/2002-PL, 479/2011 y 229/2016.

¹⁵ Sirve de apoyo, por identidad de razones y en atención a los conceptos jurídicos generales de que se trata, el criterio siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA' PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.". Localización: Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 803, P./J. 128/2001, con número de registro digital: 188643.

¹⁶ *Cfr.* El criterio siguiente: "DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE



54. Establecido lo anterior, tenemos que la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo¹⁷ establece que el juicio de amparo es improcedente cuando se reclaman, entre otras, resoluciones de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o Diputaciones Permanentes relativas a la elección de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

55. Con relación a lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), estableció que la elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, es un acto soberano emitido por el Congreso Local en uso de sus facultades discrecionales. Dicho criterio es del siguiente tenor:

"MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. SU ELECCIÓN POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL ES UN ACTO SOBERANO EMITIDO EN USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.—El artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece sustancialmente, que para la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura, previa convocatoria realizada por el Congreso del Estado a la sociedad en general, someterá a consideración de éste una lista de candidatos al cargo, y que por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, elegirá al Magistrado que deba cubrir la vacante dentro de un término improrrogable de 30 días; de lo que se concluye que quien elige de manera independiente a esos juzgadores, sin injerencia de algún otro ente o poder pú-

ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.". Localización: Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, página 448, 2a. LXXI/2002, con número de registro digital: 186605.

¹⁷ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ... VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."



blico, es el Poder Legislativo. Entonces, si la elección de los Magistrados no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, esto significa que se está ante un acto soberano emitido en uso de facultades discrecionales y, por tanto, esa elección y el procedimiento que le antecede no son impugnables a través del juicio de amparo, al actualizarse el supuesto contenido en el artículo **61, fracción VII**, de la Ley de Amparo, por cuanto prevé que ese juicio es improcedente cuando se reclaman, entre otras, resoluciones de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, relativas a la elección de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Además, el hecho de que en el procedimiento de elección corresponda a la Comisión de Justicia del Congreso Local calificar que los candidatos reúnen los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado, lo cual queda plasmado en el dictamen que somete a consideración de la Asamblea, es una circunstancia que no disminuye el carácter soberano de la facultad de nombramiento, ya que una vez elaborada la lista respectiva, y sometida a votación ante el Pleno del Congreso, queda a discreción de cada diputado emitir su voto; y la valoración que en lo personal realicen dichos legisladores de las aptitudes de cada uno de los candidatos, es una cuestión que corresponde a su fuero interno al momento de votar."¹⁸

"56. Ahora bien, en el amparo en revisión 391/2018, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que constituye uno de los precedentes que originó la referida jurisprudencia, la Superioridad, precisamente analizó diversas disposiciones normativas del Estado de Jalisco, en torno al procedimiento de elección de Magistrado del Poder Judicial del Estado de Jalisco, y así, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

"49. Del análisis a los precedentes antes referidos puede advertirse que si bien esta Segunda Sala sostuvo en un momento que la causal de improcedencia en estudio no podía considerarse actualizada cuando los actos reclamados

¹⁸ Fuente: Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 887, con número de registro digital: 2017916 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas.



(atribuidos a un Congreso) requerían de una debida fundamentación y motivación o cuando en ellos intervenían otros organismos, e incluso la sociedad; lo cierto es que posteriormente varió tal criterio, para sostener que sí se surte ese motivo de improcedencia cuando se reclaman procedimientos de elección de funcionarios por parte de los Congresos Locales, siempre y cuando las Constituciones o leyes locales los faculten para realizar la elección sin que tal decisión deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.

"50. En este contexto, debe decirse que los Ministros que actualmente integran esta Segunda Sala consideran que en el presente caso sí se actualiza la causal de improcedencia en cuestión (establecida en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo vigente), en tanto la parte quejosa reclamó el procedimiento de elección de Magistrados del Poder Judicial de Jalisco y, en ese sentido, ni el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ni alguna otra disposición local, exigen que la decisión del órgano legislativo respectivo deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.

"51. En efecto, el precepto en cita (vigente en el año dos mil dieciséis, en que se inició el procedimiento de elección reclamado) dispone:

"**Artículo 60.** Para la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura, previa convocatoria realizada por el Congreso del Estado a la sociedad en general, con excepción de los partidos políticos, someterá a consideración del Congreso del Estado una lista de candidatos que contenga, cuando menos, el doble del número de Magistrados a elegir, remitiendo los expedientes para acreditar que los ciudadanos propuestos cumplen con los requisitos establecidos en el presente capítulo y tienen aptitud para ocupar dicho cargo.

"El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, elegirá al Magistrado que deba cubrir la vacante, dentro de un término improrrogable de treinta días. En caso de que el Congreso no resolviera dentro de dicho término, se entenderá que rechaza la totalidad de los candidatos propuestos.



"En caso de que el Congreso rechace la totalidad de los candidatos propuestos, el Consejo de la Judicatura someterá una nueva propuesta integrada por personas distintas a la inicial, en los términos de este artículo.

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

"52. Del precepto transcrito se advierte que si bien en el procedimiento de elección de Magistrados interviene también el Consejo de la Judicatura del Estado, en tanto dicho órgano es quien propone a los candidatos al cargo, lo cierto es que, finalmente, quien elige de manera independiente al nuevo Magistrado, sin injerencia de algún otro ente o poder público, es el Congreso del Estado. Por ende, si la elección del Magistrado no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, debe considerarse que tal acto sí se trata de un acto soberano emitido en uso de facultades discrecionales del Congreso.

"53. En este contexto, resulta pertinente retomar las consideraciones anteriormente vertidas por esta Sala en el sentido de que el Congreso del Estado de Jalisco es un órgano de representación conformado por la elección libre, auténtica y periódica de los ciudadanos mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos previstos en los artículos 11, 12 y 17 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y, por tanto, se trata de un órgano colegiado que, al ejercer sus facultades, expresa la voluntad popular, lo que es un rasgo característico de las democracias constitucionales, en que el pueblo soberano está representado por el órgano legislativo y, por ende, cuando el Congreso elige a los Magistrados, lo hace en ejercicio de una facultad exclusiva y en aras de un gobierno democrático porque, en su carácter de representante popular, tiende a conformar uno de los órganos públicos establecidos en el Texto Constitucional Local, en cumplimiento al propio mandato de éste.



"54. Por ende, si bien la elección de los Magistrados locales está sujeta a la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado y a propuesta de los grupos parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad, lo cierto es que estas reglas especiales de procedimiento, no menoscaban al carácter autónomo de la facultad del Congreso del Estado de Jalisco, ya que no lo vinculan para que adopte su decisión en sentido determinado, ni sujeta su voluntad a la deliberación de persona o ente alguno ajeno al propio órgano legislativo.

"55. No pasa inadvertido que esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 118/2009 (que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 136/2009, titulada: 'MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LOS PROCEDIMIENTOS PARA SU ELECCIÓN, RATIFICACIÓN O CESE EN FUNCIONES POR TÉRMINO DEL ENCARGO, NO SON ACTOS SOBERANOS Y DISCRECIONALES DEL CONGRESO LOCAL, POR LO QUE SU RECLAMO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.', consideró que no se actualizaba la causal de improcedencia en comento cuando se reclaman actos que requieren de una fundamentación y motivación determinada.

"56. Al respecto, cabe señalar que si bien la característica referida (fundamentación y motivación) es necesaria en los procedimientos de ratificación, como los que se analizaron en la citada contradicción de tesis, en tanto que allí el Congreso debe valorar el desempeño del Magistrado respectivo y exponer las razones para ratificarlo o no, lo cierto es que esas características no aplican en el caso de elección de Magistrados.

"57. Ello, ya que si bien en los procedimientos de elección, corresponde a la Comisión de Justicia calificar que los candidatos reúnan los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado, lo cual queda plasmado en el dictamen que someta a consideración de la asamblea; lo cierto es que una vez elaborada la lista respectiva, y sometida a votación ante el Pleno del Congreso, queda a discreción de cada diputado la emisión de su voto, y la valoración que en lo personal realice de las aptitudes de cada uno de los candidatos es una cuestión que corresponde a su fuero interno a la hora de emitir su voto.



"58. Por esta razón, se justifica que en el acta de sesión sólo esté plasmado el sentido del voto y no así su motivación ni fundamentación.

"59. Sostener lo contrario sería irrazonable, en la medida que llevaría al extremo de exigir que cada diputado presente en la sesión exponga a la asamblea los motivos por los cuales vota a favor de alguno de los aspirantes de la lista que elaboró la Comisión de Justicia, y los motivos por los cuales no se pronuncia en pro de cada uno de los restantes.

"60. En este sentido, dado que en el amparo no podría juzgarse si las razones o motivos que llevaron a tal o cual diputado a votar por un determinado aspirante al cargo de Magistrado son correctas o no, resulta lógico que el amparo resulte improcedente contra este tipo de elecciones, en tanto se trata de actos autónomos y discrecionales.

"61. Tampoco es óbice que el procedimiento para la elección de Magistrados en el Estado de Jalisco se encuentre regulado en la Constitución Local y, por tanto, que se trate de una facultad reglada, es decir, es verdad que se está ante una facultad reglada pues la autoridad para elegir a los Magistrados que forman parte del Supremo Tribunal de Justicia del Estado Jalisco está obligada a observar las reglas establecidas en la Constitución del Estado para ese efecto, empero, el acto final de dicho procedimiento que corresponde a la designación del juzgador, es una decisión libre de cada uno de los integrantes del Congreso Local, y es este último acto el que demuestra que se está ante una facultad soberana, en tanto que la propia Constitución permite que sea cada diputado, en lo individual, quien aprecie a nivel interno el sentido de su voto.

"62. Incluso, por lo que hace a lo previsto en el último párrafo del artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en el sentido de que en igualdad de circunstancias, los nombramientos de Magistrados serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, debe decirse que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 87/2011, determinó que dichas



aptitudes no son requisitos, sino criterios orientadores para preferir a un candidato respecto de otros en igualdad de circunstancias, de modo que no puede estimarse que tales elementos sean una regla específica que las Legislaturas Estatales deban cumplir y, en consecuencia, no menoscaban al carácter autónomo de la facultad del Congreso del Estado de Jalisco, ya que no lo vinculan para que adopte su decisión en sentido determinado, como ya se expuso."

57. De lo anterior, resulta oportuno realizar las siguientes acotaciones:

A. El Alto Tribunal del País definió, entre otras cuestiones, que ante el reclamo del procedimiento de elección de Magistrados del Poder Judicial del Estado de Jalisco, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por tratarse de actos soberanos del Congreso Local; lo anterior, en tanto que ni el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ni alguna otra disposición local, exigen que la decisión del órgano legislativo respectivo deba ser avalada o sometida a aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.

B. Añadió la Superioridad, que si bien en el procedimiento de elección de Magistrados interviene el Consejo de la Judicatura del Estado, en tanto que dicho órgano propone a los candidatos al cargo, lo cierto es que, finalmente, quien elige de manera independiente al nuevo Magistrado, sin injerencia de algún otro ente o poder público, es el Congreso del Estado; y que, por tanto, si la elección del Magistrado no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, debe considerarse que tal acto sí se trata de un acto soberano en uso de las facultades discrecionales del Congreso.

C. Asimismo, la Suprema Corte definió que si bien la elección de los Magistrados locales está sujeta a la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado y a propuesta de los grupos parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad, lo cierto es que estas reglas especiales de procedimiento no menoscaban al carácter autónomo de la facultad del Congreso del Estado de Jalisco, ya que no lo vinculan para que adopte su decisión en sentido determinado, ni sujeta su voluntad a la deliberación de persona o ente alguno ajeno al propio órgano legislativo



58. Consecuentemente, ante la existencia de un criterio jurisprudencial del Alto Tribunal Constitucional, que define con claridad la naturaleza de los actos emitidos por el Congreso Local, con relación a la elección de Magistrados de la entidad, es evidente la actualización de manera manifiesta e indudable de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo.

59. Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 2/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EXISTENCIA DE JURISPRUDENCIA QUE DEFINA LA NATURALEZA DE SUS ACTOS, CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE AQUÉLLOS.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el Juez de Distrito debe desechar la demanda de amparo indirecto sólo cuando de ésta se advierta, sin lugar a dudas, un motivo manifiesto de improcedencia. Entonces, es factible el desechamiento de la demanda como causa notoria y manifiesta cuando se impugnen actos de la Comisión Federal de Electricidad cuya naturaleza ha sido definida mediante jurisprudencia por el Máximo Tribunal, pues dichos criterios son de observancia obligatoria en términos del artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo, para todos los órganos de menor jerarquía, vedando así cualquier posibilidad de que el obstáculo declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para entrar al estudio del fondo del asunto sea superado. Sostener lo contrario, implicaría admitir que un órgano de menor jerarquía puede revisar un criterio obligatorio que derivó de un ejercicio hermenéutico del contenido de una norma, lo que sería tanto como permitir distorsionar la certeza y la seguridad jurídica que genera la definición del tema vía jurisprudencia del máximo intérprete constitucional."¹⁹

¹⁹ Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 1008, con número de registro digital: 2019230 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas.



60. Bajo esa lógica, es oportuno referir que las razones que suministra el anterior criterio jurisprudencial, dejan de lado la diversa jurisprudencia 2a./J. 3/2003,²⁰ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –en la cual apoyó su criterio uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes–; lo anterior, pues es claro que ha sido superada la temática abordada en esta última tesis, en el sentido de que la existencia de una jurisprudencia sobre el punto en cuestión, no constituye una causal de improcedencia notoria y manifiesta que motive el desechamiento de plano de una demanda de amparo.

61. Contra lo apuntado, no obsta que en los procesos constitucionales de origen se hubiesen analizado las actuaciones emitidas dentro del procedimiento de elección de Magistrados de esta entidad federativa (convocatorias, dictámenes, votaciones, etcétera); lo anterior, pues el propio Alto Tribunal del País estableció en el precedente en análisis (amparo en revisión 391/2018), que si la promoción del amparo resulta improcedente en contra del último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado –que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona–, menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio realizado en uso de las facultades discrecionales y autónomas. Esas consideraciones son del siguiente tenor:

"63. En consecuencia, **como la elección de Magistrados es una facultad soberana, se actualiza la causal de improcedencia en estudio, la cual debe hacerse extensiva a todos los demás actos emitidos por el propio Congreso, en uso de sus facultades discrecionales, dentro del procedimiento instaurado para tal designación, pues si la acción constitucional no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a de-**

²⁰ Para pronta referencia se cita el rubro: "IMPROCEDENCIA. NO ES CAUSA MANIFIESTA QUE LLEVE A DESECHAR UNA DEMANDA DE AMPARO LA EXISTENCIA DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 59/97, SUSTENTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE, SE ESTIMA CONDUCE A ESE PRONUNCIAMIENTO.". Criterio disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 225, registro digital: 184883.



terminada persona, menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio realizado en uso de las facultades discrecionales y autónomas con que cuenta dicho órgano o como consecuencia del ejercicio de aquéllas.

"64. Máxime que el aquí quejoso, sí fue incluido en la lista de aspirantes que cumplieron con los requisitos respectivos para ser designados Magistrados y, por ende, el único acto que efectivamente podría ocasionarle perjuicio sería la elección en la que no obtuvo la votación necesaria para ser designado Magistrado." (lo subrayado es autoría de quien resuelve)

62. En tales condiciones, este Pleno de Circuito considera que en casos como el que aquí se analiza, resulta aplicable *ipso facto e ipso iure*, la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), pues define específicamente la naturaleza de los actos emitidos dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Poder Judicial del Estado de Jalisco, pues, como se ve, no se requiere de un mayor escrutinio por parte del juzgador de amparo, para establecer su aplicabilidad desde el auto de inicio del proceso constitucional.

63. Consecuentemente, ante el reclamo de actos intermedios emitidos dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Jalisco, se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, pues resulta inconcuso que la naturaleza de dichos actos ha sido determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un criterio jurisprudencial de observancia obligatoria en términos del artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

64. Máxime que es el propio quejoso quien al instar la acción constitucional, tiene la obligación de señalar con precisión los actos reclamados, en términos del artículo 108 de la Ley de Amparo, de modo que si éste es claro en el escrito de demanda respecto a tales actos, es innecesario esperar los informes justificados que rindan las autoridades responsables, las pruebas y los alegatos que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, pues con independencia de su contenido, prevalece la circunstancia de que los actos del



Congreso Local, definidos jurisprudencialmente por la Suprema Corte como soberanos, no variarían.²¹

65. SEXTO.—Decisión. En tales condiciones, con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia obligatoria para el Tercer Circuito, el criterio de título, subtítulo y texto siguientes:

MAGISTRADOS DEL ESTADO DE JALISCO. LOS ACTOS INTERMEDIOS EMITIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN RELATIVO ACTUALIZAN DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 102/2018 (10a.)]. El artículo 113 de la Ley de Amparo dispone que el Juez de Distrito puede desechar la demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto implica que la existencia de la hipótesis de inejecitabilidad constitucional requiere de demostración plena, es decir, debe ser evidente, clara y fehaciente y no basarse en presunciones, ni exigir un análisis profundo como el que se realiza en la sentencia, porque de lo contrario el juzgador no debe desechar la demanda de amparo. Tal es el caso del reclamo consistente en el procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, cuya naturaleza ha sido bien definida en la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que tanto la elección en sí misma considerada, como los actos intermedios de ese procedimiento, constituyen actos soberanos emitidos por el Congreso Local en uso de sus facultades discrecionales. Consecuentemente, en ese tipo de casos no se requiere de un mayor escrutinio por parte del juzgador de amparo para establecer, desde el auto de inicio, la aplicabilidad del criterio jurisprudencial de referencia y, por ende, desechar de plano la demanda respectiva, por actualizarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo; lo anterior, pues dada la obligatoriedad del criterio de referencia, en

²¹ Ver, en lo general, ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 309/2018, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



términos del artículo 217 de la propia ley, resulta innecesario instrumentar el juicio constitucional, pues con independencia de los documentos aportados (informes justificados, pruebas, alegatos), prevalece la circunstancia de que la naturaleza de los actos del Congreso Local, definida jurisprudencialmente por la Superioridad, no variaría.

66. 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 este Pleno de Circuito.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito que sostuvieron criterios contradictorios; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por **mayoría de seis** de votos de los Magistrados René Olvera Gamboa (presidente del Pleno y ponente), Jacob Troncoso Ávila, Marcos García José, Juan José Rosales Sánchez, Oscar Naranjo Ahumada y Moisés Muñoz Padilla, con el voto en contra del Magistrado Salvador Murguía Munguía. Los nombrados Magistrados firman con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de Acuerdos de este Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

En el entendido de que, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 46²² del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, firma el

²² "Artículo 46. ... Los Magistrados de un Pleno de Circuito que se integran al inicio del año o de forma posterior, se sustituyen en las facultades y obligaciones de los Magistrados salientes de su Tribunal Colegiado de origen o, en su caso, ponencia del mismo. ..."



Magistrado Roberto Charcas León, debido a que actualmente sustituye al Magistrado Marcos García José, quien a partir del seis de mayo de dos mil veinte, cuenta con licencia médica, la cual ha sido prorrogada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, hasta el dieciocho de diciembre del año en curso.²³

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, en términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, certifica que: En cumplimiento a lo previsto en los artículos 71, fracción VIII y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

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

Voto particular que formula el señor Magistrado Salvador Murguía Munguía en la contradicción de tesis 13/2019.

En sesión de diez de marzo de dos mil veinte se discutió el proyecto de resolución de la contradicción de tesis citada al rubro, y se decidió por mayoría de votos que siempre que se reclamen en amparo actos del procedimiento de elección de Magistrados del Estado de Jalisco, aun cuando sean previos a la resolución definitiva, configuran de manera manifiesta e indudable una causa de improcedencia, y por ese motivo procede desechar de plano la demanda.

Esa decisión descansa fundamentalmente en la imposibilidad de impugnar en amparo los actos del Congreso Local, por haber sido considerados soberanos y discrecionales por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos asuntos relacionados con el procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

²³ En el oficio SEPLE./GEN./001/2492/2020 de la Secretaría Ejecutiva del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, consta que en sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal de 12 de agosto de 2020, se extendió la prórroga de licencia médica autorizada en favor del Magistrado Marcos García José, del 19 de agosto al 18 de diciembre del año en curso.



Al igual que el resto de los integrantes del Pleno, convengo en que la jurisprudencia que, por analogía, da respaldo a la propuesta aprobada es clara, y no deja duda de que la intervención del Congreso Local en el procedimiento examinado en esa ocasión por el Más Alto Tribunal, cualquiera que sea la etapa en que se produzca es inatacable mediante el juicio de amparo, debido a que actúa en ejercicio de su soberanía, como titular del Poder Judicial en el Estado, tal como lo definió la Segunda Sala.

No obstante, como lo expuse durante la discusión del asunto, la impugnación en amparo indirecto de los actos efectuados durante el proceso para la designación o elección de Magistrados objeto de la contradicción que correspondió resolver al Pleno de Circuito, en algunos casos se plantea con antelación a su conclusión, e incluye destacadamente actos previos a la decisión final, en los cuales aún no ha tenido intervención el Congreso Local, como órgano decisorio.

Por esa razón, mi disidencia la hice consistir, y así lo manifesté, en que no en todos los casos el Juez dispondrá en esa etapa inicial de elementos que le den plena certeza de que se configura de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia referida, dado que ésta se sustenta, precisamente, en la imposibilidad de cuestionar los actos del Congreso, y en la demanda se incorporan actos previos a la decisión final, en los cuales intervienen autoridades distintas, ajenas al Poder Legislativo.

Como se señaló ampliamente en el proyecto aprobado, por motivo de improcedencia manifiesto e indudable debe entenderse que su existencia requiere su demostración plena, es decir, debe ser evidente, clara y fehaciente, y no basarse en presunciones ni exigir un análisis profundo, como el que se realiza en el dictado de la sentencia, ya que de no cumplirse esos requisitos, el juzgador debe abstenerse de desechar la demanda de amparo, ante el grave riesgo de hacer nugatoria al gobernado la posibilidad de acceder al juicio protector de derechos fundamentales.

A efecto de razonar el motivo de mi disentimiento, considero pertinente reiterar que, conforme al artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, vigente al momento en que se emitieron los criterios contendientes, en esos procesos de selección no sólo interviene el Congreso Local, ya que el Consejo de la Judicatura del Estado es el encargado de instrumentar la fase inicial del procedimiento, además de convocar y depurar, mediante eliminación, la lista de candidatos que pondrá a consideración del titular del Poder Le-



gislativo, la cual deberá estar integrada por aspirantes que previamente y ante dicho Consejo debieron cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria correspondiente, con exclusión de los que no consigan hacerlo.

El referido artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece:

"Artículo 60. Para la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura, previa convocatoria realizada por el Congreso del Estado a la sociedad en general, con excepción de los partidos políticos, someterá a consideración del Congreso del Estado una lista de candidatos que contenga, cuando menos, el doble del número de Magistrados a elegir, remitiendo los expedientes para acreditar que los ciudadanos propuestos cumplen con los requisitos establecidos en el presente capítulo y tienen aptitud para ocupar dicho cargo."

Lo anterior implica que, en esa fase del procedimiento, es el Consejo de la Judicatura el órgano que lleva a cabo el análisis de los perfiles de cada uno de los aspirantes y elabora esa lista, sin intervención del cuerpo legislativo.

En esa circunstancia es que en ocasiones, con motivo de los actos realizados en esa etapa previa a la elección, entre la convocatoria y la conformación de la lista de aspirantes elegibles, se generan actos que se intentan reclamar en amparo, como acontece cuando los aspirantes al cargo comparecen ante el Juez y afirman resentir afectación a su derecho a participar, y eventualmente a ser designados, bien porque habiendo cumplido los requisitos no han sido incluidos en la lista de candidatos que se someterá o ya fue sometida a la decisión del Congreso, o en su caso, porque en su perjuicio se incluyeron como elegibles a candidatos que no los cumplieron, o no lo hicieron en el tiempo y forma que la convocatoria requería, por mencionar algunos casos.

Derivado de lo anterior, estimo que la obligatoriedad y el sentido mismo de la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita en la resolución, por analogía, en la parte en la que determina la irrecurribilidad de los actos del Congreso Local en el proceso de elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, no son razón ni fundamento suficiente para estimar que bajo ninguna circunstancia procederá la impugnación en amparo contra el proceso de elección o designación de Magistrados, tanto del Supremo Tribunal de Justicia como del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Jalisco, en cualquiera de sus etapas, y que en todos los casos se actualizará de



manera notoria, manifiesta e indudable la causal de improcedencia a que se refiere el criterio del Más Alto Tribunal, y con ello se faculte al Juez a desechar la demanda de plano.

Considero, y así lo externé, que en la aplicación de jurisprudencia deben tenerse en consideración sus elementos de contenido, creación y aplicación, pues en su origen se encuentra limitada a la ley y a la situación específica que interpreta, es por ello que ni siquiera la existencia de un criterio que en apariencia sea exactamente aplicable al caso concreto se considera necesariamente un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Lo anterior se ilustra convenientemente en la jurisprudencia 2a./J. 3/2003, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, febrero de 2003, página 225, de rubro y texto:

"IMPROCEDENCIA. NO ES CAUSA MANIFIESTA QUE LLEVE A DESECHAR UNA DEMANDA DE AMPARO LA EXISTENCIA DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 59/97, SUSTENTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE, SE ESTIMA CONDUCE A ESE PRONUNCIAMIENTO.—La existencia de la indicada jurisprudencia que establece la improcedencia del amparo promovido en contra del decreto presidencial del 31 de octubre de 1995 que exime del pago del impuesto al activo a determinados contribuyentes, no constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia que justifique siempre el desechamiento de la demanda de garantías promovida en su contra, pues la aplicación de un criterio jurisprudencial supone un análisis cuidadoso que debe hacerse hasta la audiencia constitucional en el contexto del caso concreto; estimar lo contrario, atentaría contra el derecho del gobernado a instar en su defensa la acción de los tribunales federales, así como contra el fin del legislador de permitir un acceso flexible y libre de tecnicismos a un pronto y efectivo control constitucional, además de que existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, interrumpa o modifique el criterio establecido."

Esa circunstancia pone de manifiesto que el solo ejercicio de intelección, para determinar si un criterio jurisprudencial es aplicable por analogía, como acontece en el presente caso, de suyo involucra un análisis complejo que, por regla general, es propio de la sentencia que se dicte en la audiencia constitucional, ya que no es factible efectuarlo en el auto inicial, y ante la menor



duda en su adecuación al caso concreto, el Juez debe abstenerse de privar al gobernado de instar en su defensa la acción de amparo ante los tribunales federales, de acuerdo con los fines del legislador, de permitir el libre acceso, exento de tecnicismos a un efectivo control constitucional.

Adicionalmente y en concordancia con mi apunte inicial, considero de suma importancia destacar que la literalidad, el sentido y alcance de la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), base de la resolución de mayoría, en mi opinión se refiere en exclusiva a los actos emitidos por el Congreso del Estado, y la imposibilidad de impugnarlos en amparo la reconoce y sustenta ese Alto Tribunal en un motivo específico y determinado, debido a que actúa en ejercicio de sus facultades soberanas y discrecionales en el proceso relativo a la elección y designación de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, razón por la cual no necesariamente puede hacerse extensivo, en todos los casos, a otras actuaciones del mismo proceso selectivo, en las que intervengan autoridades que carecen de esas atribuciones y cuyos actos no han sido sancionados aún por el órgano legislativo.

En el estudio que dio origen a la mencionada tesis de la Segunda Sala, el Alto Tribunal excluye esos actos previos, atribuibles a otras autoridades, lo cual consta de manera implícita en la ejecutoria origen de la jurisprudencia que se comenta, ya que no fueron motivo de estudio en el juicio de amparo debido a que no se cuestionaron por vicios propios ni quedaron comprendidos en los "actos anteriores a la decisión final", a los que hizo alusión la ejecutoria, ya siempre se refirió a los actos del Congreso, que fueron los únicos que calificó de inatacables.

Más aún, la ejecutoria no deja lugar a duda de que excluyó de manera expresa los actos previos a la designación que pudieron haber realizado otras autoridades, distintas al Congreso Local, al referirse específicamente a la conformación del listado que se somete a la decisión final a cargo del órgano legislativo, ya que al resolver el asunto cuya ejecutoria orienta el sentido de la jurisprudencia, la Sala destaca que no se reclamaron esos actos previos, debido a que el quejoso en el amparo origen de aquella contradicción sí fue incluido en la lista de candidatos.

Esas consideraciones son del siguiente tenor:

"63. En consecuencia, como la elección de Magistrados es una facultad soberana, se actualiza la causal de improcedencia en estudio, la cual debe hacerse exten-



siva a todos los demás actos emitidos por el propio Congreso, en uso de sus facultades discrecionales, dentro del procedimiento instaurado para tal designación, pues si la acción constitucional no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona, menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio realizado en uso de las facultades discrecionales y autónomas con que cuenta dicho órgano o como consecuencia del ejercicio de aquéllas.

"64. Máxime que el aquí quejoso sí fue incluido en la lista de aspirantes que cumplieron con los requisitos respectivos para ser designados Magistrados y, por ende, el único acto que efectivamente podría ocasionarle perjuicio sería la elección en la que no obtuvo la votación necesaria para ser designado Magistrado."

Lo anterior es el sustento de esta opinión, ya que no observo bases jurídicas suficientes para suponer que esos actos previos, de autoridades distintas, sean igualmente inatacables por la misma razón que priva tratándose de los actos del Congreso, puesto que no son atribuibles a órganos del Estado que ejerzan facultades soberanas ni discrecionales en ese proceso de selección.

Mi voto, en consecuencia, es en el sentido de que no será manifiesta ni indudable la causal de improcedencia que se analiza cuando no exista plena certeza de que lo reclamado en amparo son únicamente los actos del Congreso Local, y menos aún si existe evidencia de que lo impugnado en la demanda correspondiente son actos atribuibles al Consejo de la Judicatura, o a diversas autoridades ajenas al órgano legislativo que hayan intervenido en el procedimiento de selección de candidatos al cargo de Magistrados, y que podrían haber ocasionado una afectación de imposible reparación, como pudiera ser la exclusión de la lista de alguno o algunos de los aspirantes, que ante esa circunstancia ni siquiera serían conocidos, menos considerados ni elegidos por el Congreso, por señalar algunos casos.

En conclusión, considero que tratándose del amparo contra esos procedimientos sólo podría desecharse la demanda cuando exista plena certeza de que los actos que se reclaman en amparo provienen precisamente del órgano legislativo local, o cuando se incluyan actos de autoridades diversas cuya intervención ya no podría revisarse ni anularse por haber sido avalada y sancionada en definitiva por el Congreso, al dar por concluido el procedimiento, de tal forma que la causal de que se trata no se actualiza de forma manifiesta e indudable en cualquier caso.



El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, en términos del artículo 62, párrafo tercero del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, certifica que: En cumplimiento a lo previsto en los artículos 71, fracción VIII y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

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

MAGISTRADOS DEL ESTADO DE JALISCO. LOS ACTOS INTERMEDIOS EMITIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN RELATIVO ACTUALIZAN DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 102/2018 (10a.)]. El

artículo 113 de la Ley de Amparo dispone que el Juez de Distrito puede desechar la demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto implica que la existencia de la hipótesis de inejecutabilidad constitucional requiere de demostración plena, es decir, debe ser evidente, clara y fehaciente y no basarse en presunciones, ni exigir un análisis profundo como el que se realiza en la sentencia, porque de lo contrario el juzgador no debe desechar la demanda de amparo. Tal es el caso del reclamo consistente en el procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, cuya naturaleza ha sido bien definida en la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que tanto la elección en sí misma considerada, como los actos intermedios de ese procedimiento, constituyen actos soberanos emitidos por el Congreso Local en uso de sus facultades discrecionales. Consecuentemente, en ese tipo de casos no se requiere de un mayor escrutinio por parte del juzgador de amparo para establecer, desde el auto de inicio, la aplicabilidad del criterio jurisprudencial de referencia y, por ende, desechar de plano la demanda respectiva, por actualizarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el



artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo; lo anterior, pues dada la obligatoriedad del criterio de referencia, en términos del artículo 217 de la propia ley, resulta innecesario instrumentar el juicio constitucional, pues con independencia de los documentos aportados (informes justificados, pruebas, alegatos), prevalece la circunstancia de que la naturaleza de los actos del Congreso Local, definida jurisprudencialmente por la Superioridad, no variaría.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. PC.III.A. J/89 A (10a.)

Contradicción de tesis 13/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 10 de marzo de 2020. Mayoría de seis votos de los Magistrados René Olvera Gamboa, Jacob Troncoso Ávila, Marcos García José, Juan José Rosales Sánchez, Oscar Naranjo Ahumada y Moisés Muñoz Padilla. Disidente: Salvador Murguía Munguía. Ponente: René Olvera Gamboa. Secretario: Carlos Abraham Domínguez Montero.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 317/2018, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 341/2018.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 887, con número de registro digital: 2017916, de título y subtítulo: "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. SU ELECCIÓN POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL ES UN ACTO SOBERANO EMITIDO EN USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA."

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.



RENUNCIA. CUANDO EN EL ESCRITO RESPECTIVO COEXISTAN UNA FIRMA Y UNA HUELLA DIGITAL QUE SE ATRIBUYEN AL ACTOR, BASTARÁ CON QUE ÉSTE DEMUESTRE LA FALSEDAD DE UNO DE ESOS ELEMENTOS PARA QUE TODO EL DOCUMENTO PIERDA VALOR PROBATORIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO. 24 DE FEBRERO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ (PRESIDENTE), MIGUEL MENDOZA MONTES Y JOSÉ YBRAÍN HERNÁNDEZ LIMA. CON EL VOTO DE CALIDAD DEL PRIMERO DE LOS NOMBRADOS. DISIDENTES: GLORIA GARCÍA REYES, LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA Y SAMUEL ALVARADO ECHAVARRÍA. PONENTE: SAMUEL ALVARADO ECHAVARRÍA. ENCARGADO DEL ENGROSE: MIGUEL MENDOZA MONTES. SECRETARIO: JOSÉ ALEJANDRO ROSALES DOMÍNGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia

El Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 3 y 8 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince; por tratarse de una contradicción de tesis suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.



SEGUNDO.—**Legitimación.**

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue presentada por el apoderado de la moral denominada ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, quien fue parte quejosa en el juicio de amparo directo **789/2018** del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, cuya ejecutoria afirma que sostiene un criterio contrario al adoptado en la sentencia emitida en el amparo directo **770/2018**, radicado ante el Primer Tribunal Colegiado en la materia y Circuito mencionados.

Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios en contradicción.**

Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta los principales antecedentes de los asuntos de donde emanan, y las consideraciones esenciales que los sustentan, lo cual a continuación se relatará:

I. Amparo directo 770/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

1. ***** , demandó ante la Junta Especial Número Siete de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla, con residencia en la ciudad de Tehuacán, de ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable y otros, el pago de las siguientes prestaciones:

a) El pago de indemnización constitucional, salarios caídos, veinte días de salario por cada año de servicios prestados y prima de antigüedad, derivado del despido injustificado del que se consideró fue objeto.

b) El pago de aguinaldo proporcional correspondiente al año de dos mil diez, vacaciones y prima vacacional por el sexto año de servicios, fondo de ahorro y días de descanso obligatorio; y,



c) La entrega de las constancias de aportaciones al INFONAVIT y SAR a su favor por todo el tiempo que duró la relación laboral.

En el capítulo de hechos el actor manifestó que ingresó a laborar para los demandados el dieciséis de septiembre de dos mil cuatro mediante contrato verbal por tiempo indeterminado en la categoría de chofer foráneo, por seis días a la semana descansando los domingos, con un salario diario integrado de *****.

Dijo a su vez que no obstante siempre tuvo un buen comportamiento, disciplina, dedicación y eficiencia en el trabajo, fue despedido a las ocho horas del doce de septiembre de dos mil diez, en el momento en que se presentó a trabajar.

Al contestar la demanda, el apoderado de la parte patronal negó el despido, ya que dijo que el actor presentó su renuncia debidamente firmada y con huella digital el once de septiembre de dos mil diez, aproximadamente a las quince horas, en el departamento de recursos humanos de las empresas demandadas.

En la etapa probatoria el actor impugnó el escrito de renuncia sólo en lo referente a la firma asentada en el citado documento y ofreció la pericial en caligrafía y grafoscopia, sin que la Junta ordenara el desahogo de dicho medio de convicción, ya que consideró que ello no desvirtuaría el valor probatorio de aquélla, toda vez que la huella dactilar que también fue impresa en la aludida constancia no fue controvertida.

El veintinueve de agosto de dos mil dieciocho la Junta Especial Número Siete de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla, con residencia en la ciudad de Tehuacán, dictó laudo en el juicio laboral ***** , en el que absolvió a la moral demandada del pago de las prestaciones inherentes a la acción principal, ya que consideró que ésta acreditó la inexistencia del despido con la carta renuncia que de manera voluntaria presentó el actor el once de septiembre de dos mil diez.

2. Inconforme con tal determinación, el actor promovió juicio de amparo directo **770/2018**, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo



del Sexto Circuito, en cuya ejecutoria dictada el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, en lo relativo a la acción principal y en lo que es materia de la presente contradicción de tesis, resolvió lo que a continuación se transcribe:

"VIII. Estudio de fondo de la demanda de amparo principal. Son **infundados** los conceptos de violación, sin que en el caso se advierta deficiencia de la queja que suplir en favor del quejoso, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

"Aduce en su primer concepto de violación que la responsable al otorgarle valor probatorio a la carta renuncia de fecha once de septiembre de dos mil diez que ofreció la parte demandada transgrede el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo en su perjuicio.

"Ello es así –dice–, pues del encabezado se puede leer que no sólo va dirigida a las personas morales demandadas sino también a otra distinta de nombre '*****', S.A. DE C.V.', persona moral para la cual no trabajó, por lo tanto, no demandó, lo que demuestra que dicha carta fue confeccionada por la patronal para argumentar que renunció en forma voluntaria, situación que no apreció la Junta.

"Además –refiere–, que en la carta renuncia no se les puede llamar 'señores míos', ya que no se trata de personas físicas sino de personas morales, hecho que tampoco no apreció la responsable, por lo que insiste que el citado documento fue confeccionado unilateralmente por la demandada.

"Deviene **infundado** lo anterior.

"Es así, pues si bien en la carta renuncia que se cuestiona aparece que está dirigida a *****', S.A. DE C.V., ***** S.A. DE C.V. y *****', S.A. DE C.V., esta última que no fue demandada en el juicio de origen y que tampoco fue señalada por el actor en su demanda laboral, y que está dirigida a personas físicas y no a personas morales; sin embargo, tales consideraciones son insuficientes para estimar que la Junta responsable debió negarle valor probatorio, dado que su demostración requería de la impugnación de dicho documento en cuanto a su autenticidad, esto es de su contenido y firma, pero además, de la



huella digital que la calza, lo que en el caso no aconteció sobre esto último, en tanto que considerar se desahogue la prueba pericial en materia de grafoscopia y documentoscopia que ofreció el actor al objetar dicho documento en los términos en que lo hizo, resulta de igual manera insuficiente, como se explica a continuación.

"En efecto, las empresas demandadas ***** , S.A. DE C.V. y ***** S.A. DE C.V., a través de su apoderado legal, ofrecieron entre otras pruebas, la documental consistente en la carta renuncia del actor de fecha once de septiembre de dos mil diez indicada como número tres de su escrito de pruebas, con la que manifestó se acredita la renuncia en forma voluntaria al trabajo del actor; asimismo, para el caso de objeción ofreció como medio de perfeccionamiento el reconocimiento de contenido y firma y huella.

"Dicho ofrecimiento es del texto siguiente:

"3. LA DOCUMENTAL PRIVADA. Consistente en la carta renuncia del actor *** de fecha once de septiembre del año dos mil diez, en la cual aparece la firma y huella digital del C. *****, carta renuncia con la cual se acredita que el actor renunció en forma voluntaria e irrevocable al trabajo que desempeñaba en favor de las morales demandadas ***** S.A. de C.V. y ***** , S.A. de C.V., con fecha once de septiembre del año dos mil diez.**

"Para el caso de indebida objeción se ofrece como medio de perfeccionamiento el RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO, FIRMA Y HUELLA DIGITAL a cargo del actor *** , quien deberá ser notificado por conducto de su apoderado con el apercibimiento que para el caso de no comparecer el día y hora que señale esta H. Junta, se tendrá por reconocidas la firma, el contenido y la huella digital del documento consistente en la carta renuncia del actor de fecha once de septiembre de dos mil diez.**

"Ambas probanzas se relacionan con todos y cada uno de los hechos controvertidos. (Foja 49 y vuelta del expediente laboral).'

"En audiencia de trece de diciembre de dos mil once, en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, la parte demandada dijo ofrecer las pruebas



contenidas en su escrito de veinticinco de mayo de dos mil once, en los siguientes términos:

"Por otro lado ofrezco de mi parte las pruebas contenidas en un escrito de fecha veinticinco de mayo de este años bueno en res (sic) fojas utilizadas por ambas caras y al que se agregan las documentales marcadas con los números 3, 5, 7 y 9 y consistentes en seis recibos de pago, carta renuncia, contrato de trabajo y solicitud de empleo, todos estos en original, solicitando se admitan dichas pruebas por estar ofrecidas conforme a derecho y a la litis planteada, y corriendo traslado con copia simple del escrito exhibido a mi contraparte para que se imponga de su contenido, reservándome el uso de la voz. (foja 31 vuelta del expediente laboral)."

"Por su parte, el apoderado legal de la parte actora con la vista que se le otorgó del escrito de pruebas de la demandada y anexos, manifestó lo siguiente:

"EN USO DE LA PALABRA DEL APODERADO DE LA PARTE ACTORA CON VISTA AL ESCRITO DE PRUEBAS DE LA PARTE DEMANDADA Y ANEXOS DIJO: Que en primer término objeto de manera general en todas y cada una de sus partes el escrito de ofrecimiento de pruebas exhibido por el compareciente en representación de las morales demandadas, y objeto de manera específica y particular la prueba marcada con el número tres del escrito del que se hace referencia en cuanto a su alcance y valor probatorio autenticidad, contenido y firma mencionando desde este momento que el documento en el que supuestamente el actor firma su renuncia es totalmente falso, y para efectos de demostrar mi dicho ofrezco como prueba la PERICIAL EN GRAFOSCOPIA Y DOCUMENTOSCOPIA a cargo del perito que esta autoridad se sirva señalar (sic) para tal efecto, toda vez que dadas las condiciones económicas del actor resulta imposible costear una firma dubitable la que aparece agregada en el escrito de ofrecimiento re (sic) pruebas exhibido por el compareciente por las morales demandadas correspondiente a la prueba marcada con el número tres y muy en específico la que aparece por encima del nombre del actor, y señalo como firma indubitable la que el actor estampe el día y hora que esta autoridad señale para el desahogo de la misma, prueba que deberá sujetarse al siguiente cues-



tionario: 1.– QUE DIGA EL PERITO SI LA FIRMA DUBITABLE O CUESTIONADA FUE ESTAMPADA POR EL CIUDADANO ALBERTO RAMOS SÁNCHEZ, 2.– QUE DIGA EL PERITO SI LOS RASGOS CALIGRÁFICOS DE LA FIRMA SEÑALADA COMO DUBITABLE COINCIDEN IDENTICAMENTE CON LOS DE LA FIRMA SEÑALADA COMO INDUBITABLE, 3.– QUE DIGA EL PERITO LOS MÉTODOS O TÉCNICAS QUE UTILIZÓ PARA RENDIR SU DICTAMEN y 4.– QUE DIGA EL PERITO SUS CONCLUSIONES. Relaciono todos y cada uno de los hechos y muy en específico restándole valor de toda índole a la prueba marcada con el número tres del escrito de ofrecimiento de pruebas exhibido por mi contraparte y muy en específico consiste en la supuesta carta renuncia del actor ALBERTO RAMOS SÁNCHEZ, reservándome el uso de la voz.' (fojas 31 vuelta y 32 del expediente laboral).

"Toda vez que la Junta responsable se reservó proveer sobre las pruebas ofrecidas por las partes en la citada audiencia de trece de diciembre de dos mil once, por auto de veintidós de agosto de dos mil trece acordó sobre las mismas, en lo conducente dijo:

"Se admiten las pruebas DOCUMENTALES PRIVADAS marcadas con los números 3, 5, 7 y 9, consistentes en escrito de renuncia del actor Alberto Ramos Sánchez de fecha once de septiembre del año dos mil diez, contrato de trabajo por tiempo determinado del actor ***** de fecha veintinueve de septiembre de dos mil cuatro, y seis recibos de pago del actor ***** de fechas ocho de septiembre, uno de septiembre, veinticinco de agosto, dieciocho de agosto, once de agosto y cuatro de agosto, todos del año dos mil diez, respectivamente. Y en virtud de que el apoderado de la parte actora objetó la renuncia en cuanto a alcance y valor probatorio, autenticidad, contenido y firma, mas no en cuanto a la huella digital que aparece al calce de dicho documento, esta Junta estima que es innecesario el desahogo de medio de perfeccionamiento alguno respecto de la carta de renuncia, ya que la falta de objeción de la huella dactilar implica un reconocimiento del documento por parte del suscriptor, en este caso el actor, pues de acuerdo a lo dispuesto por la misma ley se entiende por suscripción la colocación de huella que identifique al suscriptor de un documento al calce del mismo, lo que sucede en el presente juicio... Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 779 y 802 de la Ley Federal del Trabajo,



así como la siguiente jurisprudencia «I.13o.T.129 L»: «RENUNCIA. SI EL ESCRITO QUE LA CONTIENE CALZA FIRMA Y HUELLA DACTILAR, Y EN EL JUICIO LABORAL SÓLO SE OBJETA EN CUANTO A LA AUTENTICIDAD DE SU CONTENIDO Y FIRMA, PERO NO RESPECTO A LA HUELLA, DICHA DOCUMENTAL TIENE EFICACIA DEMOSTRATIVA, POR INCLUIR UN SIGNO INEQUÍVOCO DE IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA QUE LA ESTAMPÓ.» (fojas 62 y 63 del expediente laboral).'

"Así las cosas, la responsable en el laudo combatido estimó correctamente que dicha documental tiene pleno valor probatorio al no ser desvirtuada por algún otro medio de prueba.

"Se estima que es así, pues de todo lo anterior, se aprecia que la objeción de la parte actora recayó únicamente sobre la firma y escritura que contenía el documento tildado de apócrifo (carta renuncia), tan es así que ofreció la prueba pericial en materia de grafoscopia y documentoscopia; soslayando que el mismo contenía sobre el lado derecho de la firma cuestionada una huella dactilar estampada con tinta verde, que si bien es poco visible, cierto es también, que la demandada en el ofrecimiento fue claro en señalar que la carta renuncia de once de septiembre de dos mil diez, aparece tanto la firma como la huella digital del actor ***** (foja 58 del juicio laboral).

"Cabe decir que la huella dactilar como medio de identificación reviste una gran importancia, pues conforme a diversos estudios de peritos en la materia de dactiloscopia, se ha demostrado que la huella digital humana es inmutable desde el nacimiento hasta que la persona muere; que, matemáticamente son diversiformes, y que no pueden existir dos semejantes en una serie de sesenta y cuatro mil millones.

"En nuestro sistema jurídico mexicano la utilización de la huella dactilar, como medio de identificación, se encuentra regulado en diversos códigos y leyes, como por ejemplo en materia civil al determinar que, en la constancia de nacimiento se estampe la huella del recién nacido, o al contraer el matrimonio, que los desposados impriman su huella digital en el acta respectiva, aparte de asentar sus nombres y firmar, o en materia penal cuando una persona que es detenida, al declarar ante una autoridad judicial o administrativa, estampe su



huella el acta respectiva, o en materia electoral, al expedirse la credencial para votar.

"La razón fundamental de esta regulación, estriba en que, como se dijo, cada persona tiene una huella inmutable y distinta al resto de las demás, pues no pueden existir dos exactamente iguales, lo que hace a este método de identificación seguro y confiable.

"Por tanto, la huella digital estampada en un documento, además de identificar a la persona que la plasmó, implica la voluntad de ésta, admitiendo como propio el contenido del mismo; por lo que, si en un caso particular una persona refuta como falsa la huella que se le atribuye al calce de un escrito, tiene que demostrar que la misma no es suya, para lo cual debe ofrecer la prueba idónea que en la especie se trata de la pericial en dactiloscopia, que es la ciencia que se encarga del estudio examen de las impresiones digitales.

"En ese sentido, debe decirse que a nada práctico conduciría la concesión del amparo para el efecto de que la autoridad responsable repusiera el procedimiento y ordenara que se desahogara la pericial en materia de grafoscopia y documentoscopia ofertada por el actor, en razón de que la misma fue ofrecida únicamente respecto a la firma y la escritura que aparece en el pliego testamentario (sic), y no en cuanto a la huella dactilar que lo calza.

"Y es así, porque no obstante que el actor objetó la carta renuncia en cuanto a la falsedad de la firma y la escritura estampada en dicho documento, lo cierto es que al momento de ofrecer el medio de convicción que le permitiera demostrar su objeción, únicamente aportó la pericial en materia grafoscópica y documentoscopia, para que se examinara si la firma contenida en la carta renuncia correspondía al actor, de donde se sigue que la probanza ofrecida resulta insuficiente para desvirtuar su contenido, habida cuenta que en dicha documental aparecen tanto la firma del trabajador, como su huella dactilar, y que esta última no fue objetada, por lo que aún en el supuesto de que se desahogara correctamente la pericial ofrecida, ésta solamente se constreñiría en lo referente a la firma que calza, mas no a la huella digital, pues al efecto, se insiste en que no ofreció la prueba idónea que en el caso sería, la pericial en dactiloscopia, por lo que, seguiría subsistiendo el valor que tiene el documento con base en la huella dactilar.



"Lo anterior encuentra sustento por identidad jurídica en la tesis aislada que citó la responsable I.13o.T.129 L, emitida por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 1516, cuyo rubro y texto señala:

"RENUNCIA. SI EL ESCRITO QUE LA CONTIENE CALZA FIRMA Y HUELLA DACTILAR, Y EN EL JUICIO LABORAL SÓLO SE OBJETA EN CUANTO A LA AUTENTICIDAD DE SU CONTENIDO Y FIRMA, PERO NO RESPECTO A LA HUELLA, DICHA DOCUMENTAL TIENE EFICACIA DEMOSTRATIVA, POR INCLUIR UN SIGNO INEQUÍVOCO DE IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA QUE LA ESTAMPÓ.' (la transcribe)

"Más aún, que el contenido del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo anterior, alude, que se reputa como autor de un documento privado, al que lo suscribe, entendiéndose por suscripción, la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital, que sean idóneas para identificar a la persona que suscribe; lo que se traduce en una expresión de la voluntad de hacerlo suyo; el cual hace plena fe de la formulación del mismo cuando éste sea ratificado en su contenido y firma o huella digital; por tanto, era inequívoco que la parte actora aquí quejosa debió objetar de igual manera la huella digital, al ser un acto de voluntad y demostrar que la misma no le correspondía, y en consecuencia, no existió voluntad de suscribir la carta de renuncia, pero no fue así; siendo insuficiente el hecho de que la renuncia aparezca dirigida a tres personas morales cuando sólo demandó a dos de ellas, con el encabezado 'muy señores míos', para considerar que el documento es falso, pues era necesario impugnar el documento en cuestión mediante la prueba pericial en dactiloscopia (sic) y no sólo en grafoscopia y documentoscopia. ...

"Por tanto, ante lo **infundados** (sic) de los conceptos de violación debe negarse el amparo solicitado."

II. Amparo directo 789/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

1. Mediante escrito presentado ante la Junta Especial Número Siete de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla, con residencia en



la ciudad de Tehuacán, ***** , por conducto de sus apoderados, promovió juicio laboral en contra de la moral denominada ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, y otros, de quienes demandó el pago de las siguientes prestaciones:

a) El pago de indemnización constitucional, salarios caídos y prima de antigüedad, como consecuencia del despido injustificado del que se consideró fue objeto.

b) El pago de vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, reparto de utilidades y días de descanso obligatorio.

Asimismo, como hechos de su demanda manifestó que ingresó a laborar para los demandados el cuatro de agosto de dos mil tres en el puesto de flebotomista, consistiendo sus actividades en la toma de muestras a los diversos pacientes y clientes que llegan a la demandada, con un horario de las siete de la mañana a las tres de la tarde de lunes a sábado de cada semana y un salario diario integrado de ***** .

Dijo a su vez que no obstante siempre cumplió con las actividades que le fueron impuestas, fue despedida el diecisiete de abril de dos mil nueve a las quince horas con diez minutos.

El apoderado de la demandada al dar contestación negó el despido y precisó que la actora presentó renuncia por escrito el dieciséis de abril de dos mil nueve, respecto de la cual ofreció el reconocimiento de contenido y firma, así como la pericial en grafoscopia, caligrafía, documentoscopia y dactiloscopia.

La diligencia de reconocimiento se llevó a efecto el dieciocho de marzo de dos mil diez y con motivo de que la parte actora no aceptó como suyas la huella ni la firma que obran asentadas en el documento de renuncia, la responsable ordenó el desahogo de la prueba pericial en caligrafía, grafoscopia, documentoscopia y dactiloscopia, la cual se desahogó el veintidós de abril de dos mil diez.

El veinte de septiembre de dos mil dieciocho la Junta Especial Número Siete de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla, con residen-



cia en la ciudad de Tehuacán, dictó laudo en el juicio laboral ***** , en el que condenó a la moral demandada al pago de las prestaciones inherentes a la acción principal, así como al pago de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional, mientras que por otro lado, la absolvió del pago de días de descanso obligatorio y dejó a salvo sus derechos en lo relativo al reparto de utilidades.

2. Inconforme con el referido laudo, la empresa demandada promovió amparo directo, el cual fue radicado con el número **789/2018**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, en cuya ejecutoria dictada el catorce de junio de dos mil diecinueve, en la parte que interesa resolvió lo que a continuación se reproduce:

"**SÉPTIMO. Estudio de los conceptos de violación.** En la especie quien acude al juicio de amparo es la parte patronal, motivo por el cual los conceptos de violación formulados serán analizados bajo el **principio de estricto derecho**, ya que la suplencia de la queja únicamente aplica a favor de la parte trabajadora. ...

"En mérito de lo antes expuesto, aunque por diferentes razones, este órgano colegiado determina que debe subsistir el razonamiento de la Junta relativo a que no se acreditó en autos que la firma que aparece al calce de la carta renuncia de dieciséis de abril de dos mil nueve, corresponda al puño y letra de la actora.

"Sin que pase inadvertido que la quejosa señala que los dictámenes emitidos por los peritos de la demandada y tercero nombrado por la Junta, se aprecia que estudian los mismos elementos (estructurales, morfológicos y gesto gráfico) que la Junta tomó en cuenta para darle valor al dictamen pericial emitido por la parte actora, lo que denota la falta de objetividad y exhaustividad al restarles valor a aquéllos, por lo que estima que la valoración que hizo del dictamen del perito de la actora es dogmático. Aunado a que, considera que debió tomar en cuenta que tanto el perito propuesto por la parte demandada y el tercero arribaron a una conclusión similar.

"Sin embargo, este tribunal en párrafos que anteceden ya realizó el estudio y comparación de los dictámenes rendidos en autos y explicó las razones



por las que considera que el que debe tener mayor valor por ser el más acucioso, explicativo, detallado y congruente es el de la parte actora, y también debe decirse que no es porque exista mayoría en las conclusiones de los expertos lo que da valor al estudio, sino los razonamientos que hacen para arribar a sus conclusiones sean resultados de un estudio profundo, acucioso, lógico y objetivo del problema planteado.

"A mayor abundamiento, este tribunal destaca el hecho relativo a que de la consulta efectuada a las firmas indubitables o auténticas que plasmó la actora ante la presencia judicial y la que aparece en su credencial de elector señaladas para cotejo, a simple vista son distintas a la firma dubitada o cuestionada que aparece en la carta renuncia ya referida, porque no se advierte que tengan algún parecido.

"VIOLACIONES PROCESALES Y DE FONDO EN RELACIÓN CON LA MATERIA DE DACTILOSCOPIA.

"VIOLACIÓN PROCESAL. SE DEBIÓ DESAHOGAR LA PERICIAL EN DACTILOSCOPIA POR EL PERITO TERCERO AL EXISTIR DISCREPANCIAS EN LAS CONCLUSIONES DE LOS PERITOS DE LAS PARTES.

"Desde otro aspecto, aduce la parte quejosa que a fin de acreditar que la hoy tercero interesada renunció de manera voluntaria e irrevocable al trabajo que desempeñaba en favor de ***** , S.A. de C.V., ofreció como prueba la documental consistente en la carta renuncia de la C. ***** de fecha dieciséis de abril de dos mil nueve, y como medio de perfeccionamiento la prueba pericial en caligrafía, grafoscopia, documentoscopia y dactiloscopia, la cual también fue ofrecida por la actora y ambas pruebas periciales se admitieron por la Junta responsable.

"Señala que su perito determinó que la huella dactilar que aparece al calce de la carta renuncia aludida sí corresponde a la hoy tercero interesada, mientras que el perito nombrado por la parte actora indicó que no podía determinar si existe identidad entre la huella dactilar que aparece al calce de la carta renuncia y alguna de las huellas dactilares señaladas como indubitables.



"Expone que el dictamen en materia de dactiloscopia emitido por su perito es claro, preciso y contundente respecto de que la huella dactilar materia de estudio corresponde a la hoy tercero interesada (sic), mientras que el perito nombrado por la parte actora en base a sus conocimientos concluyó que no le era posible emitir un dictamen en dactiloscopia sobre la huella cuestionada, por lo que –dice la quejosa–, que no existe una contradicción real entre lo considerado por el perito nombrado por la parte actora y lo dictaminado por el perito nombrado por la parte demandada, ya que mientras el primero manifestó imposibilidad para emitir una opinión, el segundo señaló de forma precisa y profesional que la huella dubitada fue puesta por la hoy tercero interesada, por lo que debe prevalecer lo dictaminado por éste (sic) último, ya que se trata de una opinión profesional que se encuentra sustentada en un análisis acucioso, por haber realizado el perito una explicación detallada y ejemplificativa de las huellas dubitables e indubitables, identificando claramente el planteamiento del problema a dilucidar, estableciendo que el método que aplicó es el analítico, comparativo y un conjunto de técnicas heurísticas basadas en el estudio de las características morfológicas y estructurales de las huellas indubitables en relación con la huella cuestionada.

"Refiere que en caso de que este tribunal estime que sí existe una contradicción entre lo considerado por el perito de la parte actora y lo dictaminado por el perito de la parte demanda (sic), a fin de que no se tenga como una violación procesal consentida en términos de lo previsto por el artículo 107, fracción III, inciso a), de nuestra Constitución Federal y el diverso 174 de la Ley de Amparo, se reclama como una violación procesal el que la Junta responsable haya omitido vigilar el correcto desahogo de la prueba pericial en materia de dactiloscopia, toda vez que su determinación de no desahogar la prueba pericial en materia de dactiloscopia a cargo del perito tercero en discordia acordada con el veintinueve de agosto de dos mil once le causa agravio a la quejosa trascendiendo al sentido del laudo, en virtud de que se trata de una violación que pudo variar su sentido, por versar sobre una prueba que de desahogarse en términos de la ley pudo reafirmar lo dictaminado por el perito de la demandada y, en consecuencia acreditar de forma indubitable la autenticidad de la huella dactilar que aparece en la carta de renuncia y demostrar así la improcedencia de las acciones de la hoy tercero interesada. Por lo que solicito el amparo y protección de la justicia federal a efecto de que se ordene la reposición del



procedimiento y desahogo colegiado de la prueba pericial en materia de dactiloscopia. ...

"VIOLACIÓN DE FONDO. LA JUNTA OMITIÓ VALORAR EL DICTAMEN EN DACTILOSCOPIA DE LA PARTE DEMANDA (sic).

"Por otra parte, aduce la impetrante que la Junta omitió pronunciarse respecto del valor probatorio del dictamen pericial en la materia de dactiloscopia emitido por su perito, pericial que fue debidamente ofrecida, emitida y desahogada en términos de ley, por lo que la responsable tenía la obligación de valorarla al dictar el laudo que se combate y al omitir hacerlo violó los derechos de legalidad y seguridad jurídica, teniendo como consecuencia que se le condenara de forma indebida a pesar que de la prueba pericial en mención acredita que la huella dactilar contenida en la carta renuncia de la hoy tercera interesada es auténtica y que las acciones intentadas por la tercera interesada son infundadas por ser inexistente el despido en que las funda por ser la verdad de los hechos que fue ella quien renunció de forma voluntaria al trabajo que desempeñaba.

"Aunado a ello, refiere que no existe prueba en contrario que desvirtué (sic) dicha pericial en dactiloscopia, por lo que considerando que el dictamen emitido por su perito cumple con los requisitos que establece la ley de la materia, toda vez que dicho profesional estableció claramente los métodos generales y específicos en que basó su estudio, identificando claramente diecisiete características de las huellas materia de estudio, mismas que ilustró e identificó en placas fotográficas para mayor ilustración de su análisis comparativo determinando que existen las coincidencias necesarias para determinar que la huella dactilar dubitable corresponde a la hoy tercera interesada y al no valorarlo le impidió acreditar la autenticidad de la carta renuncia de la hoy tercera interesada.

"Los argumentos que anteceden son **inoperantes**.

"Es así, porque aun cuando es verdad que la Junta consideró no necesario el desahogo de la prueba pericial en dactiloscopia por el perito tercero y tampoco hizo pronunciamiento ni valoración en el laudo de los dictámenes en la referida materia, lo cierto es que, es irrelevante porque al determinarse que



la firma cuestionada no correspondió al puño y letra de la accionante, lo que como se vio, fue correcto, ello evidencia que no existió voluntad de la actora en renunciar y para el caso, la huella dactilar estampada en dicho documento no es un signo que revele esa voluntad, por las razones siguientes.

"En efecto, el cuatro de marzo de dos mil nueve y cinco de octubre de dos mil once, la Segunda y Primera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvieron las contradicciones de tesis **215/2008**¹ y **79/2011**.² En sus consideraciones sostuvieron lo siguiente:

"-Señalaron que la firma cumple dos funciones diferenciadas: **i) la individualización**, porque es un medio idóneo para individualizar a la persona que suscribe un documento distinguiéndola de cualquier otra, lo que significa que ha sido la persona firmante y no otra quien suscribe el documento; y **ii) la expresión de voluntad**, ya que la firma exterioriza el propósito del sujeto de hacer suya la declaración contenida en el documento que suscribe, es decir, se acepta lo manifestado. De manera que al realizar la suscripción de un documento no sólo queda determinado el sujeto sino también la declaración de su voluntad;

"-Razonaron que, a diferencia de la firma, la huella es más idónea para individualizar al sujeto, pues las técnicas dactiloscópicas permiten afirmar que no hay dos personas con idénticas huellas dactilares, en comparación con los caracteres de la letra que pueden ser imitados; sin embargo, si bien la huella cumple una mejor función de individualización que la firma, no es suficiente

¹ Novena Época, con número de registro digital: 167714, instancia: Segunda Sala, tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, materia administrativa, Tesis: 2a./J. 25/2009, página 448.

"FIRMA A RUEGO. SU OMISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONDUCE A TENER POR NO PRESENTADA LA DEMANDA RESPECTIVA, AUNQUE EL PROMOVENTE HUBIERA IMPRESO SU HUELLA DIGITAL." (la transcribe)

² Décima Época, con número de registro digital: 2000079, instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, materia común, Tesis: 1a./J. 1/2011 (10a.), página 2333.

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES INNECESARIO REQUERIR SU RATIFICACIÓN PREVIO A SU ADMISIÓN, POR EL HECHO DE CONTENER LA HUELLA DIGITAL DEL PROMOVENTE Y LA RÚBRICA DE QUIEN FIRMA A SU RUEGO." (la transcribe)



para reemplazarla ya que para ello sería menester que también sirviera para expresar la voluntad del sujeto.

"Lo anterior, pues explicaron que la impresión de la huella aun cuando implica absoluta seguridad respecto de la persona de quien emana, **no sirve como prueba de voluntad**, que es la misión fundamental de la firma, puesto que quien pone su impresión digital es una persona que –por regla general– no sabe firmar y, por tanto, no sabe leer, lo que implica que ignora el contenido de un documento;

"Por lo cual afirmaron que 'Si el sujeto desconoce la declaración de voluntad del documento, haría mal en hacerla suya por el sólo hecho de colocar una de sus huellas dactilares en el documento, ya que eso sólo servirá para demostrar que ha tenido contacto físico inmediato con la hoja en que se encuentra la manifestación de voluntad, pero de ninguna manera probará que ese contenido es expresión de la propia', de ahí que **la impresión de la huella digital es de suyo inútil como modo de expresión de la voluntad**, por lo que en ningún caso puede suplir a la firma.

"De tales razonamientos, en lo que aquí interesa, importa destacar: **i)** que la firma cumple con las características de individualización y expresión de voluntad; **ii)** que la huella sólo cumple con la primer característica, ya que quien la estampa, por regla general, no conoce el contenido del documento por no saber leer o escribir, de lo que se sigue que sobre esa base la huella, por sí misma, es inútil para demostrar la declaración de voluntad del sujeto que la estampó.

"En ese contexto, este tribunal estima que en el caso el resultado de la prueba de dactiloscopia, no variaría el sentido del laudo aunque se demostrara que la huella sí correspondía a la actora.

"Se estima así, porque de autos se advierte que la actora laboraba como "*****" (foja 5 del expediente laboral), lo que reconoció la demandada (foja 49 ídem), con actividades de ***** asimismo, en diligencia de veintidós de abril de dos mil diez (foja 90 del expediente laboral), la actora realizó ejercicios de escritura y firma, aunado a que en diversa diligencia de dieciocho de



marzo de dos mil diez (foja 76 ídem), manifestó la actora en sus generales contar con grado de instrucción *****.

"Hechos que demuestran que ciertamente la **actora sabía leer y escribir**; sin embargo, debe decirse que la voluntad de una persona expresada dentro de un documento no puede, por los signos que la exteriorizan, ser parcial, pues esto tendría como consecuencia que estuviera parcialmente conforme con lo ahí declarado, hecho que no haría posible que el documento surtiera todos sus efectos legales.

"Así, no se puede escindir la voluntad de la trabajadora entre firma y huella ya que ante la presencia de dos signos de individualización y expresión de voluntad obrantes en un documento cuya autenticidad se reclamó y su resultado fue discrepante.

"En ese sentido, como se adelantó, con independencia del resultado de la prueba en materia de dactiloscopia, al resultar probado en autos que la firma no correspondió al puño y letra de la accionante, por los motivos y razones ya expuestos, se debe restar valor probatorio al documento, pues debe decirse que ante tal circunstancia **no existe prueba fehaciente de que en la renuncia de la trabajadora de dieciséis de abril de dos mil nueve, ésta haya expresado su íntegra voluntad** y por ello no acredita la defensa de la parte patronal (quejoso).

"Por tanto, ante lo inoperante, infundado e ineficaz de los conceptos de violación antes analizados, lo procedente en el caso es negar a la quejosa el amparo solicitado."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Una vez establecidas las posturas que originaron la denuncia de contradicción de tesis en estudio, corresponde verificar su existencia.

Con esa finalidad, conviene precisar que, sobre la existencia de la contradicción de tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan temas jurídicos esencialmente iguales,



incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a los cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones contenidos en las sentencias respectivas.

Dicho criterio está reflejado en la tesis jurisprudencial **P./J. 72/2010**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital 164120, que establece:

"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."

En atención a lo expuesto, y con base en los razonamientos que tuvieron en cuenta los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, los cuales fueron resumidos en el considerando que antecede, se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, dado que en las ejecutorias transcritas los Tribunales Colegiados de Circuito arribaron a conclusiones opuestas sobre un mismo tema, como lo es el relativo a si la huella dactilar plasmada en un escrito de renuncia, además de identificar a la persona quien la imprime, revela o no la voluntad de ésta para dar por terminada la relación de trabajo, con independencia de la firma que se atribuya a aquél inscrita en dicho documento.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo **770/2018**, sostuvo en esencia lo siguiente:



- Consideró que la Junta responsable estimó correctamente que el escrito de renuncia ofrecido por la demandada tiene pleno valor probatorio en atención a que la objeción de la parte actora recayó únicamente sobre la firma y escritura que contenía el citado documento e incluso en esos términos ofreció la prueba pericial en grafoscopia y documentoscopia, sin que haya objetado la huella dactilar que también fue asentada en la aludida constancia y que la parte patronal atribuyó al operario.

- Preciso a su vez que la huella digital es un medio de identificación seguro y confiable, pues conforme a diversos estudios se ha demostrado que ésta es inmutable desde el nacimiento hasta que la persona muere y que no pueden existir dos semejantes, por lo que en el sistema jurídico mexicano se ha adoptado la huella dactilar como medio de identificación.

- Por tanto, determinó que la huella digital estampada en un documento, además de identificar a la persona quien la plasmó, implica la voluntad de ésta, admitiendo como propio el contenido del mismo, de tal forma que si una persona refuta como falsa la huella que se le atribuye al calce de un escrito, tiene la carga de demostrar lo contrario, para lo cual debe ofrecer la prueba idónea que en la especie se trata de la pericial en dactiloscopia.

- Asimismo, estableció que a nada práctico conduciría la concesión del amparo para el efecto de que la autoridad responsable repusiera el procedimiento y ordenara que se desahogara la pericial en materia de grafoscopia y documentoscopia ofertada por el actor, en razón de que la misma fue ofrecida únicamente respecto a la firma y la escritura que aparece en el escrito de renuncia y no en cuanto a la huella dactilar que lo calza, por lo que seguiría subsistiendo el valor que tiene el documento con base en la mencionada huella dactilar.

- Y con mayor razón, adujo el Tribunal Colegiado, porque el contenido del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo señala que se reputa como autor de un documento privado, al que lo suscribe, entendiéndose por suscripción, la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital, lo que se traduce en una expresión de la voluntad de hacerlo suyo.



Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo **789/2018**, negó el amparo solicitado por la empresa quejosa sustentándose en las siguientes consideraciones:

- En primer término analizó y desestimó los conceptos de violación a través de los cuales la moral impetrante aseveró que con los dictámenes del experto de la demandada y el tercero en discordia se había demostrado que la firma que obra asentada en el escrito de renuncia pertenece a la actora, pues señaló que el dictamen del perito de la mencionada trabajadora merece mayor valor probatorio que los otros peritajes y, por tanto, concluyó que la firma referida no corresponde al puño y letra de la operaria.

- A consecuencia de lo anterior calificó como inoperantes los motivos de disenso que planteó la quejosa en relación con la pericial en dactiloscopia, toda vez que consideró que aun cuando es verdad que la Junta estimó innecesario el desahogo de la citada prueba por el experto tercero en discordia, además de que no hizo pronunciamiento ni valoración en el laudo respecto de los dictámenes en la referida materia, lo cierto es que ello resultaba irrelevante porque al determinarse que la firma cuestionada no correspondió al puño y letra de la accionante, ponía en evidencia que no existió voluntad de la actora en renunciar a su trabajo.

- Para tal efecto, concluyó que la huella dactilar estampada en el escrito de renuncia no es un signo que revele esa voluntad, pues señaló que la Segunda y Primera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 215/2008 y 79/2011, sostuvieron en esencia que la firma cumple dos funciones diferenciables: **i)** la individualización, porque es un medio idóneo para individualizar a la persona que suscribe un documento distinguiéndola de cualquier otra; y **ii)** la expresión de voluntad, ya que la firma exterioriza el propósito del sujeto de hacer suya la declaración contenida en el documento que suscribe; asimismo, establecieron que la huella dactilar también es idónea para individualizar al sujeto; sin embargo, no es suficiente para expresar la voluntad de éste en atención a que quien pone su impresión digital es una persona que por regla general no sabe firmar y, por tanto, no sabe leer, lo que implica que ignora el contenido de un documento, de ahí que la impresión de la huella digital es



inútil como modo de expresión de la voluntad, por lo que en ningún caso puede suplir a la firma.

- Por tanto, el Tribunal Colegiado consideró que en el caso el resultado de la prueba de dactiloscopia no variaría el sentido del laudo aunque se demostrara que la huella sí correspondiera a la actora, pues aun cuando quedó demostrado que ésta sabía leer y escribir, lo cierto era que al resultar probado en autos que la firma no correspondió al puño y letra de la accionante, entonces no existía prueba fehaciente de que a través de la impresión de la huella dactilar en la renuncia de la trabajadora, ésta haya expresado su íntegra voluntad de dar por terminada la relación laboral.

Como se advierte, los Tribunales Colegiados de Circuito partieron de aspectos fácticos distintos, pero finalmente examinaron temas jurídicos esencialmente iguales.

Esto es así, ya que en el juicio de amparo directo **770/2018** el problema a dilucidar fue si goza o no de valor probatorio un escrito de renuncia que únicamente se objeta en cuanto a su contenido y firma, sin controvertirse la huella dactilar asentada en dicho documento.

Mientras que en el amparo directo **789/2018**, la cuestión debatida fue si resultaba trascendente o no ordenar la reposición del procedimiento para efecto de que se desahogara la prueba pericial en dactiloscopia a cargo del experto tercero en discordia, en razón de que con la diversa prueba pericial en caligrafía, grafoscopia y documentoscopia ya se había demostrado que la firma que obra asentada en la carta renuncia no correspondía al puño y letra de la actora.

No obstante, aun cuando en las citadas ejecutorias se partió de hipótesis distintas, finalmente prevaleció un idéntico punto de controversia, toda vez que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo consideró que la huella dactilar es útil para individualizar a la persona quien suscribe un escrito de renuncia y, a su vez, constituye un medio de expresión de la voluntad independiente de la firma que lo calza, mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en la referida materia consideró que si bien la huella dactilar es idónea para individualizar a quien



la imprime en una constancia, no es suficiente para expresar la voluntad de aquélla.

Por tanto, el punto de contradicción se ciñe a la valoración que se debe dar a una renuncia de un trabajador que conforme al artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, contiene una huella digital y una firma. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo considera que la huella no objetada es suficiente expresión de voluntad, pues en ese sentido indicó:

"Y es así, porque no obstante que el actor objetó la carta renuncia en cuanto a la falsedad de la firma y la escritura estampada en dicho documento, lo cierto es que al momento de ofrecer el medio de convicción que le permitiera demostrar su objeción, únicamente aportó la pericial en materia grafoscópica y documentoscopia, para que se examinara si la firma contenida en la carta renuncia correspondía al actor, de donde se sigue que la probanza ofrecida resulta insuficiente para desvirtuar su contenido, habida cuenta que en dicha documental aparecen tanto la firma del trabajador, como su huella dactilar, y que esta última no fue objetada, por lo que aún en el supuesto de que se desahogara correctamente la pericial ofrecida, ésta solamente se constreñiría en lo referente a la firma que calza, mas no a la huella digital, pues al efecto, se insiste en que no ofreció la prueba idónea que en el caso sería, la pericial en dactiloscopia, por lo que, seguiría subsistiendo el valor que tiene el documento con base en la huella dactilar."

El Segundo Tribunal Colegiado considera que la huella no es suficiente para expresar la voluntad porque ésta sólo se demuestra con la firma, aunque la huella sea auténtica.

QUINTO.—**Legislación ordinaria aplicable.** La Ley Federal del Trabajo que rigió el procedimiento en los asuntos que intervienen en la presente contradicción de criterios es la que se encontraba vigente antes de la publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de dicha legislación, dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, según lo dispuesto en el artículo transitorio décimo primero del citado decreto.



Lo anterior, en atención a que el juicio laboral **D-7/242/2010** del que derivó el juicio de amparo directo **770/2018** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito inició en el año dos mil diez, mientras que el juicio laboral *****, cuyo laudo fue impugnado a través del juicio de amparo directo **789/2018** del índice del Segundo Tribunal Colegiado en la materia y Circuito referidos, inició en el año dos mil nueve, es decir, previo a las mencionadas reformas.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial. Como se precisó, el punto de contradicción se ciñe a la valoración que se debe dar a una renuncia de un trabajador que conforme al artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, contiene una huella digital y una firma.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo considera que la huella no objetada es suficiente expresión de voluntad, pues aun cuando el actor objetó la carta renuncia en cuanto a la falsedad de la firma, lo cierto es que únicamente aportó la pericial en materia de grafoscopia y documentoscopia, para que se examinara si la firma contenida en la carta renuncia correspondía a su puño y letra, de tal forma que la probanza ofrecida resulta insuficiente para desvirtuar su contenido, habida cuenta que en dicha documental aparecen tanto la firma del trabajador, como su huella dactilar, y esta última no fue objetada, por lo que seguiría subsistiendo el valor que tiene el documento con base en la huella dactilar.

El Segundo Tribunal Colegiado considera que la huella no es suficiente para expresar la voluntad porque ésta sólo se demuestra con la firma, aunque la huella sea auténtica.

Como premisa inicial, quienes esto resuelven consideran que el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, si bien establece que debe considerarse como autor de un documento a quien suscribe su firma o huella dactilar, también lo es que el citado numeral no prevé la solución de la cuestión planteada en la presente contradicción de criterios, en donde en el documento de renuncia de un trabajador aparecen tanto una firma como una huella digital y se demuestra la falsedad de uno de esos elementos, por lo que al no preverse tal hipótesis en el numeral citado, deberá estarse a las reglas que establece



la ley para la valoración de la prueba documental, así como a las reglas de la lógica y la experiencia.

Para resolver la cuestión planteada, es preciso efectuar un análisis gramatical del artículo 802 de la Ley Federal de Trabajo, cuyo texto se transcribe a continuación:

El texto del citado numeral es del tenor siguiente:

"Artículo 802. Se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe.

"Se entiende por suscripción, la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital que sean idóneas, para identificar a la persona que suscribe.

"La suscripción hace plena fe de la formulación del documento por cuenta del suscriptor cuando sea ratificado en su contenido y firma o huella digital; excepto en los casos en que el contenido no se repute proveniente del autor, circunstancia que deberá justificarse con prueba idónea y del señalado en el artículo 33 de esta ley."

El artículo transcrito indica a quién se debe considerar como autor de un documento privado y precisa que será, a quien lo suscriba.

La suscripción, por tanto, es el acto que generará convicción sobre quién debe ser considerado como autor de un documento privado, pero es preciso enfatizar que el enunciado normativo delimita su fuerza regulativa hacia un documento privado, por lo que es preciso primeramente determinar sus notas distintivas.

En este sentido, los numerales 795 y 796 de la Ley Federal del Trabajo precisan los conceptos de documento público y privado y señalan:

"Artículo 795. Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por la ley a un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en ejercicio de sus funciones.



"Los documentos públicos expedidos por las autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los municipios, harán fe en el juicio sin necesidad de legalización."

"Artículo 796. Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo anterior."

Según se puede advertir son documentos privados los que no son públicos y si por éstos se debe entender aquellos cuya formulación está encomendada por la ley a un funcionario investido de fe pública, o aquella que se expida en ejercicio de sus funciones, luego cualquier documento que no reúna esas características de documento público, se entenderá que es un documento privado.

En este caso, según se señaló en los puntos delimitados para resolver la presente contradicción, el documento de que se trata es la renuncia presentada en un juicio laboral suscrita por un trabajador.

Por consiguiente, tomando en consideración que la renuncia es suscrita por un trabajador, consecuentemente no se trata de un documento público, ya que su formulación no está encomendada a un funcionario investido de fe pública ni fue suscrito en el desempeño de sus funciones.

En el orden señalado, el segundo párrafo del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo señala qué debe entenderse por suscripción; a saber, la colocación al pie del escrito de una firma, aunque también puede entenderse por suscripción, la colocación al pie de una huella digital.

La circunstancia de que por suscripción pueda entenderse dos circunstancias distintas: la colocación de una firma, o bien, de una huella digital, da lugar a que en los hechos puedan plantearse distintos supuestos.

Así es, una renuncia puede estar suscrita con una firma, con una huella o con ambas.

No obstante, el rasgo común que debe compartir tanto la firma como la huella que en su caso se coloca al pie de un escrito, es que cualquiera de ellas



debe resultar idónea para identificar a la persona que lo suscribe. Se trata de un adjetivo calificativo que asigna la característica de ser adecuado o apropiado para algo.³

La idoneidad es una característica esencial que permite relacionar un signo gráfico como una huella, una firma, o ambas, como prueba indiscutible de que a través de su colocación al calce de una renuncia, se expresa la voluntad libre e informada de reconocimiento del contenido.

Ahora, la voluntad externada a través de la suscripción no puede dividirse por el hecho de que se pueda asentar una huella y una firma en el mismo documento.

Es decir, un documento privado, como un escrito de renuncia, debe ser valorado en su integridad, por todos los signos empleados en su suscripción, pues sólo de esa forma puede determinarse su idoneidad para asumir que la suscripción corresponde con la voluntad de aceptar su contenido y ésta, desde luego, sólo puede tener el efecto de que la voluntad corresponda o no corresponda a partir de cualquier medio empleado en la suscripción, ya sea la firma, la huella o ambas.

Si en un escrito privado de renuncia, aparece una suscripción con una huella y con una firma no pueden, lógicamente, darse efectos jurídicos distintos a la huella o a la firma.

Así es, cuando alguno de esos signos (huella o firma) se controvierte en el juicio a través de una objeción y resulta que se prueba que una de ellas es falsa, por tanto, el documento respectivo tendrá que carecer de valor probatorio en su integridad.

Se deben conciliar todos los medios de que se valga la suscripción para estar en posibilidad de identificarlos como idóneos y con ello confirmar que revelan la voluntad, única, libre, informada, de asumir las consecuencias del contenido del documento privado.

³ Versión electrónica de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/idóneo?m=form>



Es decir, como el autor de un documento privado es quien lo suscribe y la suscripción puede hacerse por la huella digital o por la firma, o por ambas, todos esos elementos deben ser examinados para desentrañar la voluntad unívoca de quien llevó a cabo ese o esos actos de asumir el contenido del documento y como la voluntad no puede ser dividida, no puede ser considerado una de las formas de suscripción sin atender a la otra cuando ambas constan en un mismo escrito.

Así es, el tercer párrafo del artículo 802 señalado, precisa que hará plena fe la suscripción de un documento cuando sea ratificado en su contenido, firma o huella.

El mismo párrafo continúa diciendo que es posible que un documento privado no haga plena fe de su suscriptor cuando su contenido no se repute proveniente del autor, circunstancia que deberá verificarse con prueba idónea conforme a lo que dice el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo.

Sobre este punto, cuando se objeta la suscripción de un documento en cuanto su contenido, firma o huella, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado lo siguiente, en la Jurisprudencia **2a./J. 142/2013 (10a.)**, que se reproduce a continuación:

"RENUNCIA. SI EL TRABAJADOR OBJETA EL ESCRITO RELATIVO EN CUANTO A SU CONTENIDO, FIRMA O HUELLA DIGITAL, A ÉL LE CORRESPONDE LA CARGA DE PROBAR SU OBJECCIÓN. Si el trabajador, en la audiencia de desahogo de pruebas objeta la documental privada que contiene la renuncia al trabajo, en cuanto a su contenido, firma o huella digital, a él le corresponde demostrar sus objeciones mediante prueba idónea, atento al artículo 811 de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, que establece que si se objeta la autenticidad de un documento en cuanto a uno de los mencionados elementos, las partes podrán ofrecer pruebas con respecto a las objeciones."⁴

⁴ Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, Décima Época, página 1211, con número de registro digital: 2004779.



Queda claro que un trabajador puede objetar un documento privado de manera alternativa, bien por el contenido, por la firma o por la huella digital o incluso, lo puede hacer de forma integral.

Sobre esta base queda fuera de duda cuál puede ser la materia de la objeción: contenido, firma o huella y a quién corresponde la carga de probarla.

Ahora, habrá de cuestionarse ¿Se puede desvirtuar la validez de una renuncia cuando se demuestre la falsedad de una firma, de la huella, de ambas o de una sola, según consten en el documento privado?

Este Tribunal en Pleno considera que basta con que se acredite la falsedad de uno de los elementos de la suscripción de un documento privado, cuando aparezcan varios, para que con ello pierda valor, pues no sería lógico considerar que en una renuncia en la que hay una huella digital y una firma y se prueba la falsedad de una de ellas, se deba dar valor al documento por subsistir otro elemento de la suscripción. En ese caso, habrá de asumirse que la suscripción en su conjunto no es idónea para probar la voluntad de aceptar el contenido del documento, ya que según se dijo, la voluntad es única.

Así es, como en los casos que forman parte de la contradicción en donde en una renuncia hay una huella digital y una firma, al margen de la falta de objeción de uno de esos elementos, bastará que se pruebe la falsedad de la firma o de la huella para que todo el documento pierda valor probatorio.

Lo anterior se debe a que, según se decía, no puede dividirse el valor de una renuncia segmentando la firma de la huella o viceversa, pues si bien la renuncia, como documento privado debe considerarse como expresión de la voluntad mediante una suscripción, no habría forma de entender que esa renuncia vale por la firma o vale por la huella aunque alguna de las dos se llegase a probar que es falsa, pues la única manera de valorar que la suscripción es constancia de la voluntad de suscribir el contenido de un documento sería cuando esa voluntad coincide con la suscripción de la firma y de la huella, lo que quiere decir que bastaría con que la firma o la huella se prueben como falsas para que todo el documento pierda toda su eficacia demostrativa.



Sostener lo contrario podría llevar a consecuencias inverosímiles pues ¿Cómo podría afirmarse que un trabajador está de acuerdo en renunciar a una relación de trabajo cuando la firma o la huella de esa renuncia es falsa?

Sería contrario al sentido común que si una renuncia es un documento unilateral su propio suscriptor haya insertado al pie de un documento privado una huella y una firma aunque alguno de esos signos se demuestre que es falso.

De hecho, lo razonable sería que una renuncia sea la expresión libre e informada de que está de acuerdo con el contenido de un documento porque lo suscribió con una firma o con una huella, o con ambas que resultan auténticas.

En términos de lo anterior, si bien de la interpretación gramatical del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que es suscriptor de un documento quien asienta una firma o huella al calce de un documento, la cual debe ser idónea para identificar a la persona quien lo suscribe, también lo es que la voluntad externada a través de la suscripción resulta indivisible porque no pueden ser diferentes las consecuencias de cada elemento con el que se pueda suscribir un documento privado.

Sobre esta base, el trabajador estará en posibilidad de impugnar el contenido, huella o firma por separado o de forma integral y tendrá la carga procesal de demostrar su objeción.

No obstante, cuando coexistan en un mismo documento privado la firma y huella, bastará con que se pruebe que uno de tales elementos es falso para que todo el documento pierda su validez, pues no podría dividirse la voluntad de reconocer su contenido cuando tales elementos se contraponen entre sí, lo que conduce a concluir que una renuncia carecerá de valor convictivo cuando se demuestre que al menos uno de sus elementos como son la huella o la firma en su suscripción, es falso.

SÉPTIMO.—Decisión.

En mérito de lo expuesto hasta aquí, procede considerar que sí existe la contradicción de tesis denunciada y, en consecuencia, con fundamento en los



artículos 216, segundo párrafo, 217 y 225, todos de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio establecido en la presente resolución por este Pleno de Circuito, que es el siguiente:

RENUNCIA. CUANDO EN EL ESCRITO RESPECTIVO COEXISTAN UNA FIRMA Y UNA HUELLA DIGITAL QUE SE ATRIBUYEN AL ACTOR, BASTARÁ CON QUE ÉSTE DEMUESTRE LA FALSEDAD DE UNO DE ESOS ELEMENTOS PARA QUE TODO EL DOCUMENTO PIERDA VALOR PROBATORIO. Conforme al artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, debe entenderse por suscripción de un documento, la colocación al pie del escrito de una firma o huella digital, las cuales son idóneas para identificar a quien las suscribe siempre y cuando sean ratificadas por quien las impuso; en cambio, cuando el trabajador objeta los citados elementos, corresponderá a éste demostrarlo con prueba idónea. Por ello cuando en un escrito de renuncia coexistan una firma y una huella digital bastará con que se acredite la falsedad de uno de esos elementos, para que con ello pierda valor probatorio, toda vez que no puede dividirse el valor de una renuncia segmentando la firma de la huella o viceversa, pues si bien la renuncia, como documento privado, debe considerarse como la expresión de la voluntad mediante una suscripción, no habría forma de asumir que esa renuncia vale por la firma o que vale por la huella, aun cuando se llegue a demostrar que alguna de las dos es falsa, lo que quiere decir que será suficiente con que la firma o la huella se prueben como falsas, para que todo el documento pierda su eficacia demostrativa.

En mérito de lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—**Sí existe** la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis aprobada en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, así como a la Junta Especial Número Siete de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla, con residencia en la ciudad de Tehuacán –de donde derivaron los criterios en contradicción–, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la parte quien denunció la presente contradicción y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, por mayoría de tres votos de los Magistrados Francisco Esteban González Chávez (presidente), Miguel Mendoza Montes y José Ybraín Hernández Lima; con el voto de calidad del primero de los nombrados y al segundo de ellos se encargó el engrose de mayoría; contra el voto de los Magistrados Gloria García Reyes, Livia Lizbeth Larumbe Radilla y Samuel Alvarado Echavarría, fue ponente el último de los nombrados, quienes a su vez formularon voto particular. Firman los integrantes de este Pleno, en términos del artículo 188 de la Ley de Amparo, ante la secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito licenciada Karla Elena Ruiz Calvo que autoriza y da fe.

"La licenciada Karla Elena Ruiz Calvo, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con residencia en Puebla, Puebla, certifica que, en términos de lo previsto en la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta ejecutoria se suprimió la información considerada clasificada –reservada o confidencial–."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan los Magistrados Samuel Alvarado Echavarría, Gloria García Reyes y Livia Lizbeth Larumbe Radilla, en la contradicción de tesis 2/2019.

Los suscritos difieren respetuosamente en la apreciación que sostiene la mayoría en la resolución de este asunto conforme a las consideraciones que a continuación se expresan:



En la resolución de mayoría se parte de la premisa de que el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo no prevé la solución de la cuestión planteada cuando en un documento de renuncia de un trabajador aparecen tanto una firma como una huella digital y se demuestra la falsedad de uno de esos elementos.

El texto del citado numeral, anterior a las reformas del mes de diciembre de dos mil doce, prevé lo que a continuación se reproduce:

"Artículo 802. Se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe.

"Se entiende por suscripción, la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital que sean idóneas, para identificar a la persona que suscribe.

"La suscripción hace plena fe de la formulación del documento por cuenta del suscriptor cuando sea ratificado en su contenido y firma o huella digital; excepto en los casos en que el contenido no se repunte proveniente del autor, circunstancia que deberá justificarse con prueba idónea y del señalado en el artículo 33 de esta Ley."

De el contenido de la citada porción normativa se desprende, en forma clara, que se debe considerar como autor de un documento privado a quien coloque al pie del escrito una firma o una huella digital, pues ello será suficiente para identificar a la persona quien lo suscribe.

Esto es, la Ley Federal del Trabajo otorga idéntica jerarquía convictiva a la firma y a la huella digital para demostrar la aceptación y el consentimiento del contenido de un documento privado, como en la especie lo constituye un escrito de renuncia.

Por tanto, no es que el mencionado precepto legal establezca la solución de la cuestión sujeta a controversia, sino que éste sustenta la base que permite considerar como autor de un documento a quien asienta su firma o su huella dactilar o ambas, correspondiendo entonces a las partes la carga probatoria de demostrar los extremos de sus afirmaciones cuando exista objeción de alguno de esos elementos en un escrito de renuncia.

En la sentencia de mayoría también se establece que es suficiente con que se acredite la falsedad de uno de los elementos de la suscripción de un documento privado, cuando aparezcan varios, para que con ello pierda valor probatorio, pues no sería lógico considerar que en una renuncia en la que hay una huella



digital y una firma, y se prueba la falsedad de una de ellas, se deba dar valor al documento por subsistir otro elemento de la suscripción.

Al respecto, se difiere de la decisión de mayoría, porque la firma, como la huella digital, constituyen elementos de distinta naturaleza, que a su vez, como se ha indicado, demuestran por sí mismos y por separado con igual valor probatorio, la voluntad del suscriptor de un documento.

Tan es así, que para el análisis de la firma y de la huella digital se requiere de periciales en diversas materias, a saber; en grafoscopia y dactiloscopia, cada una de ellas por sus propios métodos y técnicas.

Sobre este aspecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.), que corresponderá al trabajador la carga de la prueba para demostrar su objeción respecto de la firma o huella digital que se encuentren asentadas en un escrito de renuncia, ya que al respecto precisó:

"RENUNCIA. SI EL TRABAJADOR OBJETA EL ESCRITO RELATIVO EN CUANTO A SU CONTENIDO, FIRMA O HUELLA DIGITAL, A ÉL LE CORRESPONDE LA CARGA DE PROBAR SU OBJECCIÓN.—Si el trabajador, en la audiencia de desahogo de pruebas objeta la documental privada que contiene la renuncia al trabajo, en cuanto a su contenido, firma o huella digital, a él le corresponde demostrar sus objeciones mediante prueba idónea, atento al artículo 811 de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, que establece que si se objeta la autenticidad de un documento en cuanto a uno de los mencionados elementos, las partes podrán ofrecer pruebas con respecto a las objeciones." ⁵

En tales términos, si la firma y la huella dactilar son elementos independientes entre sí, con igual valor demostrativo, resulta inconcuso que cuando en un escrito de renuncia existan ambos signos y se atribuya a un trabajador la autoría de ellos, entonces éste se encontrará obligado a impugnar sendos elementos con el medio probatorio idóneo, dado que como se ha precisado, los dos gozan de igual valor convictivo en cuanto a voluntad se refiere, pues de controvertir sólo uno de ellos, prevalecerá la voluntad que conforme al artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo se otorga al que no fue debatido.

⁵ Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, Décima Época, con número de registro digital: 2004779, página 1211.



Por lo anterior, se considera que el hecho de que la prueba pericial en grafoscopia resulte ineficaz para demostrar que una firma no es atribuible a quien suscribe un documento, no implica que por ello todo el documento sea falso cuando prevalece otro elemento de convicción como lo es una huella digital, que tiene igual valor probatorio para acreditar la voluntad del suscriptor.

"La licenciada Karla Elena Ruiz Calvo, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con residencia en Puebla, Puebla, certifica que, en términos de lo previsto en la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en este voto se suprimió la información considerada clasificada –reservada o confidencial–"

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Magistrada Gloria García Reyes, en la contradicción de tesis 2/2019.

En el caso no estoy de acuerdo con la mayoría con que exista contradicción de tesis, pues como se advierte en el asunto a estudio en el juicio de amparo número 770/2019 resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y 789/2019 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, se plantearon temas de fondo divergentes; en el primero sí bien hubo una renuncia de la relación laboral donde se advierte una huella dactilar y una firma, lo cierto es que la actora no objetó la huella dactilar por ello se dio valor probatorio a la renuncia, ya que en términos del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo tenía que objetar tanto la huella como la firma y, en cambio en el segundo asunto se advierte que hubo un documento de renuncia en el cual la parte actora objetó tanto la huella como la firma y se hizo una ponderación respecto de las pruebas periciales ofrecidas por las partes, determinando que la perito de la demandada reconoció que la huella correspondía a la actora, mientras que la perito de la actora indicó que no podía concluir si existe concordancia entre la huella dactilar dubitable e indubitable, circunstancia que el Segundo Tribunal Colegiado ponderó que no era necesario el valor que pudiera otorgarse a las periciales cuando de las mismas se apreciaba que era la firma de la actora.

En ese contexto, no se produce la contradicción de criterios denunciada, porque aun cuando los órganos colegiados arribaron a conclusiones distintas, lo cierto



es que dicha determinación se logró del análisis de los hechos que se tuvieron por ciertos en autos, los cuales fueron circunstancias divergentes de cada caso en concreto, que sirvieron de base para la emisión de los criterios similares y es a razón de dichas características que no puede considerarse que exista una contradicción de criterios.

Sirven de sustento a lo antes determinado, los criterios que a continuación se reproducen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE SE GENERE SE REQUIERE QUE UNA TESIS AFIRME LO QUE LA OTRA NIEGUE O VICEVERSA.—La existencia de una contradicción de tesis entre las sustentadas en sentencias de juicios de amparo directo, no se deriva del solo dato de que en sus consideraciones se aborde el mismo tema, y que en un juicio se conceda el amparo y en otro se niegue, toda vez que dicho tema pudo ser tratado en diferentes planos y, en consecuencia, carecer de un punto común respecto del cual lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa, oposición que se requiere conforme a las reglas de la lógica para que se genere la referida contradicción." ⁶

"La licenciada Karla Elena Ruiz Calvo, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con residencia en Puebla, Puebla, certifica que, en términos de lo previsto en la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en este voto se suprimió la información considerada clasificada –reservada o confidencial–"

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENUNCIA. CUANDO EN EL ESCRITO RESPECTIVO COEXISTAN UNA FIRMA Y UNA HUELLA DIGITAL QUE SE ATRIBUYEN AL ACTOR, BASTARÁ CON QUE ÉSTE DEMUESTRE LA FALSEDAD DE UNO DE ESOS ELEMENTOS PARA QUE TODO EL DOCUMENTO PIERDA VALOR PROBATORIO. Conforme al artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el

⁶ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, jurisprudencia, Núm. 72, diciembre de 1993, tesis de jurisprudencia 3a.J 38/93, página 45, con número de registro digital: 206669.



30 de noviembre de 2012, debe entenderse por suscripción de un documento, la colocación al pie del escrito de una firma o huella digital, las cuales son idóneas para identificar a quien las suscribe siempre y cuando sean ratificadas por quien las impuso; en cambio, cuando el trabajador objeta los citados elementos, corresponderá a éste demostrarlo con prueba idónea. Por ello cuando en un escrito de renuncia coexistan una firma y una huella digital bastará con que se acredite la falsedad de uno de esos elementos para que con ello pierda valor probatorio, toda vez que no puede dividirse el valor de una renuncia segmentando la firma de la huella o viceversa, pues si bien la renuncia, como documento privado, debe considerarse como la expresión de la voluntad mediante una suscripción, no habría forma de asumir que esa renuncia vale por la firma o que vale por la huella, aun cuando se llegue a demostrar que alguna de las dos es falsa, lo que quiere decir que será suficiente con que la firma o la huella se pruebe como falsa para que todo el documento pierda su eficacia demostrativa.

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO.
PC.VI.L. J/11 L (10a.)

Contradicción de tesis 2/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. 24 de febrero de 2020. Mayoría de tres votos de los Magistrados Francisco Esteban González Chávez (presidente), Miguel Mendoza Montes y José Ybraín Hernández Lima. Con el voto de calidad del primero de los nombrados. Disidentes: Gloria García Reyes, Livia Lizbeth Larumbe Radilla y Samuel Alvarado Echavarría. Ponente: Samuel Alvarado Echavarría. Encargado del engrose: Miguel Mendoza Montes. Secretario: José Alejandro Rosales Domínguez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 770/2018, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 789/2018.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PUBLICADO EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2017 EN EL PERIÓDICO OFICIAL, GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, ES EL INSTRUMENTO IDÓNEO PARA ACREDITARLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS TITO CONTRERAS PASTRANA, JULIA MARÍA DEL CARMEN GARCÍA GONZÁLEZ, DAVID CORTÉS MARTÍNEZ, BERNARDINO CARMONA LEÓN Y JOSÉ MANUEL TORRES ÁNGEL. PONENTE: JOSÉ MANUEL TORRES ÁNGEL. SECRETARIO: JORGE LUNA OLMEDO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. **Competencia.** Este Pleno de Circuito 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, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo en vigor; 41 Bis y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, en virtud de que se trata de una denuncia de posible contradicción de criterios sustentados por dos Tribunales Colegiados del mismo Segundo Circuito.

SEGUNDO. **Legitimación.** De conformidad con el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, como se señala a continuación:

"**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:



"...

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

Siendo así que la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por la Magistrada del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios contendientes en la presente contradicción al resolver el recurso de queja 94/2019.

TERCERO. Hechos y consideraciones que dieron origen a las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes. Con el objeto de determinar si en la especie se actualiza la existencia de la contradicción de tesis, conviene tener presente, en primer lugar, el hecho o acto jurídico que dio lugar a las ejecutorias en probable conflicto, así como las consideraciones formuladas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

A. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja **94/2019**, tomó en cuenta los siguientes antecedentes que sirvieron de base para sus consideraciones:

"1. Mediante escrito presentado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, la parte quejosa ***** , **Sociedad Anónima de Capital Variable**, a través de su representante legal y gerente general ***** , solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión, contra los actos y autoridades que a continuación se precisan:

"Actos reclamados.

"1. La orden verbal o escrita para privarme de mi libertad personal, incomunicarme y desaparecerme, dictada por las autoridades responsables, y con el propósito de ejecutar los actos reclamados que se señalan en adelante.



"2. Lo es la orden verbal o escrita, dictada por el gobernador del Estado de México, el fiscal general de Justicia del Estado de México, el secretario del Medio Ambiente del Estado de México, director general de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica del Estado de México y procurador de Medio Ambiente del Estado de México, por sí o por sus subordinados, sin respetar el debido proceso y fuera de procedimiento legal, para que de forma extrajudicial se lleve a cabo la toma del inmueble e instalaciones en las que se presta el servicio de verificación vehicular de la quejosa ubicada en Calle ***** , en el **Municipio de ***** , Estado de México.**

"3. Omitir cumplir con las formalidades del procedimiento, para privar del derecho adquirido derivado de la autorización de fecha once de marzo de 1997 y de la revalidación otorgada por dos años para prestar el servicio de verificación vehicular en el Municipio de ***** , Estado de México.

"4. Simular e instrumentar un procedimiento de revalidación, para privar del derecho adquirido de establecer y prestar el servicio de verificación vehicular en el Municipio de Nicolás Romero, Estado de México, con el propósito de sustituir a la quejosa, en la prestación del servicio autorizado, por empresa conocida como ***** , ubicada en Avenida de las ***** , número ***** , lote ***** , colonia ***** , primera sección, ***** , Estado de México.

"5. Omitir escuchar y cumplir las formalidades de procedimiento, antes de autorizar a la empresa conocida ***** , ubicada en Avenida de las ***** , Estado de México.

"6. Autorizar sin cumplir las formalidades de (sic) procedimiento a la empresa conocida como ***** , ubicada en Avenida de las ***** , Estado de México, para que preste el servicio de verificación vehicular en el Municipio de ***** que fue autorizado a la quejosa desde el año de 1997.

"Autoridades responsables.

"C. Gobernador del Estado de México,

"C. Secretario del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México.

"C. Fiscal General del Gobierno del Estado de México,



**"C. Procurador de Medio Ambiente del Estado de México,
"C. Director General de Prevención y Control de la Contaminación
Atmosférica del Gobierno del Estado de México.'**

"2. Por cuestión de turno, correspondió conocer de la demanda a la secretaria del Juzgado Decimocuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, encargada del despacho, quien por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, la **admitió** a trámite, bajo el número de expediente ***** , ordenó solicitar a las autoridades responsables su informe justificado, tuvo por ofrecidas y desahogadas las pruebas, asimismo, señaló fecha y hora para la audiencia constitucional.

"3. Mediante escrito presentado ante el Juzgado de conocimiento, ***** , compareció a rendir el informe con justificación, en los términos siguientes:

"L. EN D. ***** , REPRESENTANTE LEGAL DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO; acreditando su personalidad con EL ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, publicado en el Periódico Oficial «Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México» el 17 de noviembre de 2017; autorizando como Delegados en términos amplios del numeral nueve (sic) de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 3, fracción V y 14, fracciones I y IX del reglamento interior, a los Licenciados en Derecho: ***** y ***** , con domicilio oficial para oír y recibir notificaciones las oficinas que ocupa la Coordinación Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente, ubicadas en ***** , PLANTA ALTA, ***** , ***** , ESTADO DE MÉXICO, C.P. ***** , TEL Y FAX: ***** , ante Usted respetuosamente comparezco para exponer: Por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 117 de la Ley de Amparo en vigor, en representación TANTO DEL SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, COMO DE LA DIRECTORA GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA, DEPENDIENTE DE LA MISMA SECRETARÍA, en términos del artículo 9, párrafo tercero de la ley de la materia, en relación con los diversos 3, fracción V, 14, fracciones I y IX, del Reglamento Interior de la Secretaría



del Medio Ambiente, vengo a rendir Informe Justificado en el juicio de garantías indicado al epígrafe, en los siguientes términos: EN CUANTO A LOS ACTOS RECLAMADOS NO SON CIERTOS LOS ACTOS RECLAMADOS, descritos por el quejoso atribuidos a mis representadas consistentes en:... (foja sesenta y cinco, de las copias certificadas del juicio de amparo indirecto de origen) y exhibió el acuerdo que cita, para acreditar su extremo'.

"4. Por auto de veintinueve de enero de dos mil diecinueve, el titular del Juzgado Decimocuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, ordenó se agregara a los autos, el referido informe con justificación, constancia con las (sic) que ordenó dar vista a las partes para que manifestaran lo que a su interés conviniera.

"5. Al respecto, la parte quejosa ***** , **Sociedad Anónima de Capital Variable**, a través de ***** , en su carácter de autorizado en términos amplos del artículo 12 de la Ley de Amparo, mediante escrito presentado el doce de febrero de dos mil diecinueve, desahogó la vista concedida en auto de veintinueve de enero de dos mil diecinueve, bajo los siguientes argumentos:

"Que visto el contenido de los informes justificados rendidos en el presente juicio por las autoridades responsables SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Y DIRECTOR GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA, me permito manifestar. Que se debe tener precaución respecto de la acreditación de los señores (sic) ***** quien se dice ser representante Legal de la Secretaría del Medio Ambiente, ya que el documento con el que pretende acreditar dicha personalidad, lo hace mediante un acuerdo delegatorio de facultades, definido a personas físicas y no a instituciones públicas áreas administrativas que forman parte de la propia Secretaría del Medio Ambiente, y eso se desprende del contenido del propio acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno, de fecha 17 de noviembre del año 2017, en el que se dotan a las personas físicas de facultades de representación y que no forman parte de las estructuras gubernamentales, lo que constituye una representación irregular, ya que los acuerdos delegatorios de facultades deben darse mediante las reformas al Reglamento Interior de la Dependencia Administrativa, y no como se pretende acreditar en el presente juicio. Ahora bien, bajo esa tesitura se debe considerar que el informe rendido



por las responsables, no se rindió, ya que no son los titulares de las dependencias gubernamentales las que rinden el informe justificado. ...'

"6. Por auto de catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Juez Decimocuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, tuvo por hechas las manifestaciones de la parte quejosa, y determinó de conformidad con el artículo 66 de la Ley de Amparo, tenerla promoviendo incidente de falta de personalidad; y, en la misma fecha resolvió lo siguiente:

"PRIMERO. Es **infundado el incidente de falta de personalidad** promovido por *****, autorizado de la moral quejosa *****', **Sociedad Anónima de Capital Variable**, en términos del numeral 12 de la Ley de Amparo.'

"7. El anterior acuerdo, es el impugnado mediante el recurso de queja.

"**Recurso de queja 94/2019.** Al entrar al estudio de los agravios, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, señaló:

"Que el acuerdo por el que se delegan facultades de representación legal de diversa índole de la Secretaría del Medio Ambiente, a *****', para intervenir en procedimientos jurisdiccionales en los que sean parte, como el juicio de amparo, incluso para desistirse de éste, e interponer los recursos que procedan, no cumple con las disposiciones del contenido del artículo 9o. de la Ley de Amparo.

"Lo anterior, refiere la recurrente, en virtud de que en el acuerdo delegatorio citado, el Secretario del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, otorgó representación de la Secretaría, de su titular y de las unidades administrativas, a *****', entre otras personas, para intervenir en procedimientos jurisdiccionales en los que sean parte, como el juicio de amparo, incluso para desistirse de éste, e interponer los recursos que procedan; sin embargo, aduce que la representación de las autoridades en el juicio de amparo, debe ser ejercida conforme a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución, y no a través de instrumentos que consignent actos en los que sea otorgada.



"También dice que, el citado acuerdo no cumple con las disposiciones del contenido del artículo 9o. de la Ley de Amparo, pues en el mismo no se establece si las personas a las que se delega esa facultad, tienen el carácter de servidores públicos subalternos, como lo expresa el mencionado artículo del reglamento, relativo a dependencias que forman parte de la estructura orgánica de la Secretaría, no a personas físicas'.

"Además concluyó en lo siguiente:

"Los argumentos citados con antelación, formulados por la parte recurrente, resultan **infundados**, toda vez que, ***** , sí acredita su personalidad a través del acuerdo por el que se delegan facultades de representación legal de diversa índole de la Secretaría del Medio Ambiente, publicado en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México' el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

"Para afirmar lo anterior, se estima conveniente traer a colación el citado Acuerdo delegatorio de facultades de representación legal de diversa índole de la Secretaría del Medio Ambiente:

"De la lectura de dicho documento, puede advertirse que éste, nace de las propias disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, pues el citado ordenamiento, es el que regula la estructura interna de la citada Secretaría.

"Es importante señalar, el contenido del artículo 9o. de la Ley de Amparo, que establece:

"**Artículo 9o.** Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas **para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables**. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.

"El Presidente de la República será representado en los términos que se señalen en el acuerdo general que expida y se publique en el Diario Oficial de



la Federación. Dicha representación podrá recaer en el propio Consejero Jurídico, en el Procurador General de la República o en los secretarios de estado a quienes en cada caso corresponda el asunto, en términos de las leyes orgánicas y reglamentos aplicables. Los reglamentos interiores correspondientes señalarán las unidades administrativas en las que recaerá la citada representación. En el citado acuerdo general se señalará el mecanismo necesario para determinar la representación en los casos no previstos por los mismos.

"Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores General de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

"Cuando el responsable sea una o varias personas particulares, en los términos establecidos en la presente Ley, podrán comparecer por sí mismos, por conducto de un representante legal o por conducto de un apoderado.'

"Del contenido de la fracción primera del numeral transcrito, en lo que interesa, se advierte **que las autoridades responsables, pueden ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo, en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.**

"La precisión cobra mayor realce, habida cuenta que la intención del legislador federal al reformar el primer párrafo del artículo 19, de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, fue establecer el principio (sic) que toda autoridad responsable pueda ser representada en los términos de las disposiciones aplicables, **de modo que correspondería a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución definir la forma en que debe ejercerse dicha representación.**

"Por su parte los artículos 2, 5 y 6, fracción II, del Reglamento Interno de la Secretaría del Medio Ambiente, disponen:



"**Artículo 2.** La Secretaría tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Código para la Biodiversidad del Estado de México, el presente Reglamento y los demás reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida la o el Gobernador del Estado. Asimismo, la Secretaría asumirá los compromisos y las obligaciones que en lo que le compete establezcan los acuerdos, convenios o contratos que suscriba el Gobierno del Estado de México, con los gobiernos federales, estatales y municipales en materia de conservación ecológica, biodiversidad y protección al ambiente.'

"**Artículo 5.** El estudio, planeación, trámite y resolución de los asuntos, competencia de **la Secretaría, así como su representación legal, corresponden originalmente a la o el secretario, quien para su mejor cumplimiento y despacho, podrá delegar sus facultades en las o los servidores públicos subalternos, sin perder por ello la facultad de su ejercicio directo, excepto aquéllas que por disposición de ley las deba ejercer en forma directa.'**

"**Artículo 6.** La o el secretario tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"II. Representar legalmente a la Secretaría con las facultades de una o de un apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y dominio, con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a las disposiciones en la materia y sustituir y **delegar esta representación en uno, uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente.**

"No obstante, para actos de dominio requerirá la autorización expresa de la Secretaría de Finanzas, en términos de la normatividad aplicable.'

"De los numerales transcritos, se advierte que, **la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México**, tiene a su cargo el despacho de los asuntos encomendados por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Código para la Biodiversidad del Estado de México, el citado reglamento y los demás reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Gobernador del Estado.



"Que la representación **de la Secretaría del Medio Ambiente, corresponde originalmente a la o el secretario, quien** para su mejor cumplimiento y despacho, **puede delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos**, sin perder por ello, la facultad de su ejercicio directo.

"Que entre las atribuciones del secretario, se encuentra el representar a la Secretaría, con las facultades de una o un apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y dominio, con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a las disposiciones en la materia y sustituir y delegar esta representación en uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente.

"Ahora bien, como puede apreciarse, tales preceptos autorizan a delegar la facultad del secretario del Medio Ambiente, consistente en representar a dicha Secretaría, en uno o más apoderados, en los servidores públicos subalternos, lo cual así se realizó en el Acuerdo por el que se delegan facultades de representación legal de diversa índole de la Secretaría del Medio Ambiente a favor de diversos servidores públicos, pues de manera expresa señala en el último párrafo del considerando del mismo, lo siguiente:

"Que en ese sentido, se estima conveniente delegar las atribuciones de representación legal, intervención, tramitación y sustanciación con que cuentan la Secretaría del Medio Ambiente, su titular, las Unidades Administrativas, Comités, Comisiones y/o Servidores Públicos que la integran, a los servidores públicos adscritos a la Coordinación Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente.
...'

"De igual manera, en el encabezado y primer párrafo del citado acuerdo, a la letra se menciona:

"ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN.

"ÚNICO: Se delega la representación legal de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México a los licenciados en Derecho Jorge



Román Saldívar Guzmán, Luis Felipe Hernández Llop, Joel Vázquez Manzano, Yolanda Sánchez Hernández, José Ángel Contreras Valdés y Alejandra Ronquillo Carrasco, para que en el ámbito de sus respectivas facultades, atribuciones o funciones, realicen los actos siguientes:'

"De donde deriva, contrario a lo que dice la parte recurrente, que tal acuerdo cumple con los requisitos que al efecto establece el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, y por ende, puede servir de sustento para representar a las autoridades responsables en el trámite de los juicios de amparo, como lo exige el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

"Por lo tanto, este órgano colegiado considera que ***** , sí está facultado para representar a su Titular y, por lo mismo, rendir informe previo en su nombre y representación.

"Lo anterior se considera así, toda vez que el artículo 9o. de la Ley de Amparo, como ya se dijo, dispone que las autoridades responsables puedan ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo, en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"Consecuentemente, la citada hipótesis se actualiza, al demostrarse que ***** , acreditó su personalidad en el juicio de amparo de origen, a través del Acuerdo por el que se delegan facultades de representación legal de diversa índole de la Secretaría del Medio Ambiente, pues el citado acuerdo deriva, de las propias disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente.

"Ello es así, pues el citado ordenamiento, regula la estructura interna de dicho organismo, y del contenido de sus numerales, se advierte, que la representación **de la Secretaría del Medio Ambiente, puede delegarse en los servidores públicos subalternos**, sin perder por ello, la facultad de su ejercicio directo.

"No se inadvierte que la parte recurrente, cita en apoyo de sus argumentos, las tesis 2a. L/97, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página «330» del *Semanario Judicial de la Federación* y



su *Gaceta*, Tomo V, mayo de 1997, «Novena» Época, registro: 198739, de rubro: **'AMPARO CONTRA LEYES. EL ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES EXPEDIDO POR EL SECRETARIO DE ESTADO A QUIEN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA OTORGÓ SU REPRESENTACIÓN, NO LEGITIMA AL FUNCIONARIO SUBALTERNO PARA LA REVISIÓN EN REPRESENTACIÓN DEL INDICADO PRESIDENTE.'** y XX.A.2 K (10a.) emitida por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, de rubro: **'RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO. EL APODERADO GENERAL DE UNA PERSONA MORAL OFICIAL DESIGNADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLOS.'**

"Respecto a lo anterior, debe decirse, que las tesis citadas, se refieren a temas distintos al que se estudia; considerando que la primera, trata del recurso de revisión interpuesto, por un funcionario de una Secretaría de Estado a cuyo titular otorgó el presidente de la República su representación, pero basando tal funcionario la representación que ostenta del Ejecutivo Federal, no en la suplencia por ausencia del secretario de Estado conforme al orden jerárquico establecido en el reglamento interior de la Secretaría, sino en un acuerdo delegatorio de facultades expedido por el secretario de Estado, en el que se le dio la facultad de representar a la Secretaría ante los tribunales judiciales federales y la de promover juicio de amparo y los recursos que la ley de la materia establece, el recurso de revisión debe desecharse por carecer dicho funcionario de legitimación para representar al presidente de la República, pues, la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo no está permitida por la ley de la materia y el único legalmente facultado para interponer el recurso de revisión en su nombre, es el secretario de Estado a quien otorgó su representación o quien, conforme al reglamento interior de la Secretaría, pueda suplirlo en su ausencia y conforme al orden jerárquico establecido.

"Asimismo, la segunda tesis, se refiere a la falta de legitimación respecto de un apoderado general, de una persona moral, ya que esa circunstancia no es de las reconocidas en la Ley de Amparo como válidas para promover un recurso en su representación, aunado a que esta última, es de la instancia de un Tribunal Colegiado, y por lo tanto, no es obligatoria su observancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo.



"Lo mismo sucede con el criterio que cita la parte recurrente, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, ya que al ser de la misma jerarquía, no es obligatoria su observación para este órgano colegiado.

"Consecuentemente, ante lo infundado de los argumentos de la quejosa, expresados en su único agravio, lo que procede es declarar **infundado** el presente recurso de queja."

B. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja **235/2018**, tomó en consideración los siguientes antecedentes:

"1. Mediante escrito recibido el diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho (foja 14 de estos autos), en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, *****, por propio derecho, y como administrador único de *****, promovió juicio de amparo indirecto contra las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

"III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

"C. GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO.

"C. EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO.

"C. SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

"C. SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

"C. PROCURADOR DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

"C. DIRECTOR GENERAL DE NOMATIVIDAD E IMPACTO AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

"C. DIRECTOR GENERAL DE RESIDUOS DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

"IV. ACTOS RECLAMADOS.



"1. La orden verbal o escrita para privarme de mi libertad personal, incomunicarme y desaparecerme, dictada por las autoridades responsables, y el propósito de ejecutar los actos reclamados que se señalen en adelante.

"2. Lo es la orden verbal o escrita, dictada por el Gobernador del Estado de México, el procurador general de Justicia del Estado de México, el secretario del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, procurador de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, por si o por sus subordinados, sin respetar el debido proceso y fuera de procedimiento legal, para que de forma extrajudicial se lleve a cabo la toma del inmueble e instalaciones de la quejosa y se ejecute una clausura del mismo, sin esperar a que cause (sic) ejecutoria las resoluciones que se lleguen a dictar en procedimientos de juicio de invalidez administrativa número (sic) 74/2018 y 434/2018 iniciado en la Sexta Sala del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, en el que se controvierte la legalidad y validez de actos formales dictados en procedimiento como es la revocación de la autorización de impacto ambiental y la clausura del relleno sanitario, en el que se establece un programa de abandono y adecuación del sitio.

"3. La ejecución material de las órdenes verbales o escritas, para que de manera arbitraria y fuera de procedimiento legal, se prive a mi representada, sin esperar a que las resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo, 212030000/DGOIA/RESOL/106/14 sean calificadas de legales y se declare la validez o invalidez legal y hasta que causen ejecutoria, y sean elevadas a la categoría de cosa juzgada.

"4. La realización y la materialización de actos de autoridad fuera de las formalidades del procedimiento, con la ejecución de la clausura, toma de las instalaciones de la empresa quejosa.

"5. Impedir fuera de procedimiento legal, que la empresa quejosa, continúe llevando a cabo las actividades propias de relleno sanitario a pesar de que el director general de Normatividad e Impacto Ambiental definió en inspección de fecha 13 de marzo del año dos mil dieciocho, que el relleno sanitario, tiene un manejo adecuado del sitio desde el punto de vista ambiental.'



"2. El Juez Primero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, al que por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo, mediante auto de diecinueve de septiembre dos mil dieciocho, la registró con el número ***** , y se pronunció sobre la suspensión resolviendo lo siguiente:

"Con fundamento en el artículo 126 de la Ley de Amparo establece que **procede conceder la suspensión de oficio y de plano entre otros supuestos, contra actos que impliquen ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"En el caso concreto se hacen valer como actos reclamados entre otros, los siguientes:

"1. La orden de privación de la libertad

"2. La orden de incomunicación.

"3. La orden de desaparición.

"...

"**En consecuencia, con fundamento en el artículo 126 de la Ley de Amparo, se (sic) procede CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE OFICIO, la que se decreta de plano, para el efecto de que no se ejecuten las órdenes reclamadas y en su caso cese de inmediato todo acto que tienda de forma ilegal a mantener privado de la libertad, incomunicado o desaparecer al quejoso ***** , a golpearlo, torturarlo, o practicar en su persona cualquier otro acto prohibido por el artículo 22 constitucional; debiendo informar de manera inmediata el cumplimiento dado a la presente determinación. ...'**

"3. Inconforme con la concesión de la suspensión de oficio: '...LUIS FELIPE HERNÁNDEZ LLOP, **REPRESENTANTE LEGAL** DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, ASÍ COMO DE



LOS DIRECTORES GENERALES DE ORDENAMIENTO E IMPACTO AMBIENTAL Y DE MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS...’, interpusieron recurso de queja, mismo que fue enviado, por razón de turno, al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito con residencia en Naucalpan de Juárez.

"Recurso de queja 235/2018. Al entrar al estudio de los agravios, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, señaló:

"Que resultaba improcedente el recurso de queja interpuesto por la autoridad denominada «director general de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México», dado que de las constancias agregadas a este toca, no se advierte que dicha autoridad sea parte en el juicio, ni que la resolución impugnada le afecte.

"Así es, los artículos 5, fracción II, 97, fracción I, inciso b), y 100, de la Ley de Amparo, disponen:

"«**Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:**

"«...

"«**II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.**

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.»

"«**Artículo 97. El recurso de queja procede:**

"«**I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:**

"«...



"«b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;»

"«Artículo 100. En el escrito de queja se expresarán los agravios que cause la resolución recurrida.»

"De acuerdo con los artículos transcritos, una de las partes en el juicio de amparo de amparo (sic) es la autoridad responsable, aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"El recurso de queja procede, entre otras, contra las resoluciones que concedan la suspensión de plano, y en el escrito respectivo deben expresarse los agravios que a la parte recurrente cause la resolución impugnada.

"Así, para poder interponer recurso de queja contra la resolución que concede la suspensión de plano en el juicio de amparo, es necesario tener el carácter de autoridad responsable y que el auto recurrido causa perjuicio a la parte recurrente.

"Lo que no ocurre en el caso, porque no existe determinación del Juez de Distrito sobre la autoridad denominada «director general de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México», aquí recurrente, esto es, que fuera tenida como autoridad responsable y, por ende, que el auto recurrido le pueda causar algún perjuicio.

"Concluyó:

"Es improcedente el recurso de queja por falta de legitimación de los promoventes.

"En efecto, de constancias de autos se advierte que ***** , por propio derecho, y con el carácter de administrador único de la sociedad mercantil denominada ***** , promovió demanda de amparo en la que señaló como actos reclamados, entre otros, las órdenes de privación de la libertad, incomunicación y desaparición.



"Actos atribuidos a las autoridades señaladas como responsables secretario, director general de Normatividad e Impacto Ambiental, y director general de Residuos, todos de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, entre otras.

"En el auto recurrido de **diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho**, se concedió la suspensión de oficio y se decretó de plano, contra aquellas órdenes de privación de la libertad, incomunicación y desaparición, en los términos siguientes:

"«En consecuencia, con fundamento en el artículo 126 de la Ley de Amparo, **procede CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE OFICIO, la que se decreta de plano, para el efecto de que no se ejecuten las órdenes reclamadas y en su caso cese de inmediato todo acto que tienda de forma ilegal a mantener privado de la libertad, incomunicado o desaparecer al quejoso *******, a golpearlo, torturarlo o practicar en su persona cualquier otro acto prohibido por el artículo 22 constitucional; debiendo informar de manera inmediata el cumplimiento dado a la presente determinación...»

"Inconformes con el otorgamiento de la suspensión de plano, aquellas autoridades de medio ambiente interpusieron recurso de queja, por conducto de un representante legal, quien comparece en los términos siguientes:

"«MAESTRO EN DERECHO AMBIENTAL LUIS FELIPE HERNÁNDEZ LLOP, **REPRESENTANTE LEGAL** DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, ASÍ COMO DE LOS DIRECTORES GENERALES DE ORDENAMIENTO E IMPACTO AMBIENTAL Y DE MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS, **personalidad que se acredita en términos del <ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN>**, publicado en el Periódico Oficial <Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México>, de fecha 17 de noviembre de 2017...».

"Como se ve, el recurso de queja fue interpuesto por ***** con el carácter de representante legal de las autoridades de medio ambiente del Gobier-



no del Estado de México, quien sostuvo que su personalidad se acreditaba con el denominado «ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN», publicado en el Periódico Oficial «Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México», el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, del que incluso adjuntó copia del documento.

"El examen del documento arroja, que el secretario del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, otorgó la representación de la Secretaría, de su titular y de las unidades administrativas, a Luis Felipe Hernández Llop, entre otros, para intervenir en procedimientos jurisdiccionales en que sean parte, como el juicio de amparo, incluso, para desistirse de éste e interponer los recursos que procedan, entre otros.

"Ahora bien, el artículo 9o. de la Ley de Amparo, dispone:

"«**Artículo 9o. Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.** En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.

"«El presidente de la República será representado en los términos que se señalen en el acuerdo general que expida y se publique en el Diario Oficial de la Federación. Dicha representación podrá recaer en el propio Consejero Jurídico, en el procurador general de la República o en los secretarios de estado a quienes en cada caso corresponda el asunto, en términos de las leyes orgánicas y reglamentos aplicables. Los reglamentos interiores correspondientes señalarán las unidades administrativas en las que recaerá la citada representación. En el citado acuerdo general se señalará el mecanismo necesario para determinar la representación en los casos no previstos por los mismos.

"«Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores General



de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

“«Cuando el responsable sea una o varias personas particulares, en los términos establecidos en la presente Ley, podrán comparecer por sí mismos, por conducto de un representante legal o por conducto de un apoderado.»

“De acuerdo con el artículo transcrito, en lo que interesa, las autoridades responsables pueden ser representadas en el juicio de amparo, en términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

“Esto es, corresponde a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución definir la forma en que debe ejercerse esa representación y especificar la autoridad encargada de su defensa jurídica, lo que excluye toda posibilidad de que sea ejercida a través de instrumentos que consignen actos en los que sea otorgada.

“En esas condiciones, como en el caso, el recurso de queja fue interpuesto por un representante legal de las autoridades de medio ambiente del Gobierno del Estado de México, con sustento en un acuerdo delegatorio mediante el cual se le otorgó la representación de esas autoridades para intervenir en procedimientos jurisdiccionales, como el juicio de amparo, entre otros, **es improcedente el recurso de queja** por falta de legitimación del promovente, en razón de que la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo debe ser ejercida conforme a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución, y no a través de instrumentos que consignen actos en los que sea otorgada, tal como ocurrió en este caso.

“En términos de lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor, 2 (sic) tiene aplicación por identidad jurídica, la tesis 2a. L/97, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 330 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, mayo de 1997, Novena Época, registro 198739, cuyo rubro y texto son:



"«AMPARO CONTRA LEYES. EL ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES EXPEDIDO POR EL SECRETARIO DE ESTADO A QUIEN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA OTORGÓ SU REPRESENTACIÓN, NO LEGITIMA AL FUNCIONARIO SUBALTERNO PARA LA REVISIÓN EN REPRESENTACIÓN DEL INDICADO PRESIDENTE.—El artículo 87 de la Ley de Amparo establece que tratándose de amparo contra leyes, corresponde a los titulares de los órganos de Estado a los que se encomienda su promulgación, o a quienes los representan en términos de la propia ley, interponer el recurso de revisión. **Por su parte, el artículo 19 de la misma ley dispone que no procede la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo**, salvo el caso del presidente de la República, quien podrá ser representado, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal, por conducto del procurador general de la República, por los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos correspondientes, los cuales en este caso, así como en aquellos juicios de amparo promovidos directamente contra ellos, podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes el reglamento interior de la respectiva dependencia otorgue esa atribución. **De lo dispuesto en tales preceptos de la Ley de Amparo deriva que si se interpone recurso de revisión por un funcionario de la secretaría de Estado a cuyo titular otorgó el presidente de la República su representación**, pero basando tal funcionario la representación que ostenta del Ejecutivo Federal, **no en la suplencia por ausencia del secretario de Estado conforme al orden jerárquico establecido en el reglamento interior de la secretaría, sino en un acuerdo delegatorio de facultades expedido por el secretario de Estado**, en el que se le dio la facultad de representar a la secretaría ante los tribunales judiciales federales y la de promover juicio de amparo y los recursos que la ley de la materia establece, **el recurso de revisión debe desecharse por carecer tal funcionario de legitimación para representar al presidente de la República, en virtud de que la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo no está permitida por la ley de la materia** y el único legalmente facultado para interponer el recurso de revisión en su nombre, es el secretario de Estado a quien otorgó su representación **o quien, conforme al reglamento interior de la secretaría, pueda suplirlo en su ausencia y conforme al orden jerárquico establecido.**»

"También apoya lo expuesto, en lo conducente, la tesis XX.A.2 K (10a.), emitida por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circui-



to, que este tribunal comparte, publicada en la página 3036 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, Décima Época, registro 2017578, cuyo rubro y texto son:

“«RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO. EL APODERADO GENERAL DE UNA PERSONA MORAL OFICIAL DESIGNADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLOS. **Conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo, las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo, en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.** En estas condiciones, si bien la intención del legislador federal fue mantener el principio de que toda autoridad responsable pueda ser representada en el juicio constitucional, lo cierto es que **dejó a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución definir la forma en que debe ejercerse esa representación y especificar la autoridad encargada de su defensa jurídica.** Por su parte, el poder general constituye un mandato previsto en la legislación civil, que se ejerce en representación de una persona (física o moral) en actos entre particulares o frente a la administración pública o, incluso, cuando un ente público actúa como particular, pero no cuando el poderdante debe actuar en su carácter de autoridad responsable, pues esa circunstancia no es de las reconocidas en la Ley de Amparo como válidas para promover en su representación. **Por tanto, el apoderado general de una persona moral oficial designada como autoridad responsable, carece de legitimación para interponer los recursos en el juicio de amparo.**»”

CUARTO. **Existencia de discrepancia de criterios.**

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 generar seguridad jurídica.

Esto es, se deben establecer las siguientes características, que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

I. 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.



Apoya lo anterior, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Tomo II, Primera Parte, SCJN, Décima Cuarta Sección, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-septiembre 2011, tesis mil seiscientos noventa y siete, página 1925, 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."

Así como la diversa jurisprudencia 2a./J. 163/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable en el Tomo XXXIV, septiembre de dos mil once, página mil doscientos diecinueve del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO.—Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) 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; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo



de problema jurídico, como 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 tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente."

II. 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;

III. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en 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;

IV. 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 en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible;

V. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.

15. Sirve de apoyo la tesis P. L/94 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, página treinta y cinco, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCION DE TESIS. PARA SU INTEGRACION NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.—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."



VI. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis, argumentos que, sin constituir el argumento central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto.

QUINTO. **Existencia de la contradicción de tesis.** Este Pleno de Circuito considera que en la especie se configuran los elementos necesarios para declarar la existencia de la contradicción de criterios denunciada.

Ello se afirma así, en virtud de que como ha quedado evidenciado, la postura del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** es que el "**ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN**", publicado el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México (sic), sí cumple con los requisitos que al efecto establece el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente; y por ende, puede servir de sustento para representar a las autoridades responsables en el trámite de los juicios de amparo, como lo exige el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

En tanto que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** sostiene la postura de que conforme lo dispone el artículo 9o. de la Ley de Amparo, las autoridades pueden ser representadas en el juicio de amparo, en términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, lo que se traduce en que la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo debe ser ejercida conforme a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución, y no a través de instrumentos que consignan actos en los que es otorgada, como ocurre en el caso del "**ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN**", publicado el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México (sic).



De acuerdo a lo anterior, este Pleno del Segundo Circuito considera que en el presente caso sí existe contradicción de tesis, entre los criterios sustentados por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan, Estado de México.

Litis de la contradicción de tesis.

¿Es legítima la representación del secretario del Medio Ambiente, otorgada mediante el "**ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN**", publicado el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México (sic); o la representación sólo puede ser ejercida conforme a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución?

Criterio que debe prevalecer.

Determinada la existencia de la contradicción de tesis denunciada, este Pleno de Circuito estima que el criterio que debe prevalecer es el que sustenta la presente resolución, atento a las consideraciones que se exponen en líneas subsecuentes.

El fundamento existencial de las personas morales oficiales, radica en su necesaria vinculación a la figura del Estado, de tal suerte que para el cabal funcionamiento de éste, requiere la implementación de entes públicos con la finalidad de llevar a cabo justamente la función pública. Entes, por ello emanados, de la existencia del Estado, vinculados a alguno de los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), asimismo acorde a la circunscripción federal, local y municipal.

Ahora bien, dichos entes del Estado (personas morales oficiales), en el ámbito de su actuación, tienen la carga de acreditar su capacidad procesal, en los procedimientos constitucionales en los que forma parte, la cual será a través de sus funcionarios o representantes designados acorde a los ordenamientos legales respectivos.



Así las cosas, en cuanto al tema específico de representación de las personas morales oficiales que nos ocupa, recordemos que el artículo 9o. de la Ley de Amparo establece la representación de las autoridades responsables para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos siguientes:

"Artículo 9o. Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.

"El presidente de la República será representado en los términos que se señalen en el acuerdo general que expida y se publique en el Diario Oficial de la Federación. Dicha representación podrá recaer en el propio consejero Jurídico, en el procurador general de la República o en los secretarios de estado a quienes en cada caso corresponda el asunto, en términos de las leyes orgánicas y reglamentos aplicables. Los reglamentos interiores correspondientes señalarán las unidades administrativas en las que recaerá la citada representación. En el citado acuerdo general se señalará el mecanismo necesario para determinar la representación en los casos no previstos por los mismos.

"Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores General de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

"Cuando el responsable sea una o varias personas particulares, en los términos establecidos en la presente Ley, podrán comparecer por sí mismos, por conducto de un representante legal o por conducto de un apoderadoo."

Normativa de cuyo contenido se advierte que las autoridades responsables pueden ser representadas o substituidas para todos los trámites en el juicio



de amparo, **en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables**; es decir que corresponde a los ordenamientos que regulan la estructura interna de cada dependencia o institución, definir la forma en que se ejercerá dicha representación.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la representación que se cuestiona es la que derivó del **"ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN"**, publicado el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México (sic), que es del tenor siguiente:

"ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN.

"ÚNICO. Se delega la representación legal de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México a los licenciados en Derecho Jorge Román Saldívar Guzmán, Luis Felipe Hernández Llop, Joel Velázquez Manzano, Yolanda Sánchez Hernández, José Ángel Contreras Valdés y Alejandra Ronquillo Carrasco, para que en el ámbito de sus respectivas facultades, atribuciones o funciones, realicen los actos siguientes:

"1. Representar a la Secretaría del Medio Ambiente, a su Titular, Unidades Administrativas, Comités, Comisiones y/o Servidores Públicos que la integran en los juicios que en ellos sean parte, con motivo del ejercicio de sus funciones públicas.

"2. Intervenir en los juicios de amparo cuando la Secretaría del Medio Ambiente, su Titular, Unidades Administrativas, Comités, Comisiones y/o Servidores Públicos que la integran, tengan el carácter de parte, con motivo del ejercicio de sus funciones públicas, así como realizar todas las etapas de su proceso y rendir los informes previos y justificados que requiera el órgano jurisdiccional.



"3. Representar con las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas, así como de aquellas que requieran cláusula especial conforme a las disposiciones de la materia a la Secretaría del Medio Ambiente, a su Titular, Unidades Administrativas, Comités, Comisiones y/o Servidores Públicos que la integran, con motivo del ejercicio de sus funciones públicas, ante toda clase de autoridades administrativas y órganos jurisdiccionales, ya sean civiles, penales, administrativas, agrarias, electorales, del trabajo, municipales, estatales o federales, así como las Juntas Federal o Local de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal o Estatal de Conciliación y Arbitraje, Ministerio Público Federal o Estatal, Comisión Nacional o Estatal de Derechos Humanos, Empresas de Participación Estatal, Privadas y Particulares, Órganos Autónomos, Organismos Públicos Descentralizados y Desconcentrados, Centros de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial, entre otras y para que promuevan todos los recursos e incidentes e inclusive juicios de amparo directo e indirecto y todos los recursos a los que se refiera la Ley de Amparo; lo anterior en términos de lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y las demás leyes aplicables a las materias civil, mercantil, penal, agraria, electoral, del trabajo, administrativo, fiscal, o de amparo en todas sus etapas, instancias, trámites e incidentes hasta su total conclusión; reconocer firmas y documentos, desistirse, transigir, conciliar, convenir, recibir pagos, comprometer árbitros, articular o absolver posiciones, otorgar perdón, recusar, interponer recursos, interponer juicio de amparo y desistirse de él, y en general, ejercitar todas las acciones civiles, penales, mercantiles, administrativas, agrarias y electorales que le correspondan.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. Publíquese el presente Acuerdo en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México.

"SEGUNDO. El presente Acuerdo Delegatorio entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Gaceta de Gobierno'.

"TERCERO. Se deja sin efectos cualquier otra disposición que se oponga al presente Acuerdo Delegatorio.



"Dado en la Ciudad de Metepec, Estado de México, a los tres días del mes de noviembre de dos mil diecisiete.

"ASÍ LO ACORDÓ Y FIRMÓ EL SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO.

"JORGE RESCALA PEREZ.

"SECRETARIO.

"(RÚBRICA)."

Ahora bien, a efecto de entrar al análisis de la legalidad de las facultades delegadas en el citado acuerdo, resulta importante traer a colación los artículos 2, 3, 5, 6 y 14 del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, en la parte que interesa, para resolver la presente contradicción, textualmente establecen:

"Artículo 2. La Secretaría tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Código para la Biodiversidad del Estado de México, el presente Reglamento y los demás reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida la o el Gobernador del Estado. Asimismo, la Secretaría asumirá los compromisos y las obligaciones que en lo que le compete establezcan los acuerdos, convenios o contratos que suscriba el Gobierno del Estado de México, con los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de conservación ecológica, biodiversidad y protección al ambiente."

"Artículo 3. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, así como para atender las funciones de control y evaluación que le corresponden, **la Secretaría contará con un secretario quien se auxiliará de las unidades administrativas básicas siguientes:**

"...

"V. Coordinación Jurídica

"...



"La Secretaría contará con las demás unidades administrativas que le sean autorizadas, cuyas funciones y línea de autoridad se establecerán en su Manual General de Organización. Asimismo, **se auxiliará de los órganos técnicos y de las y los servidores públicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones**, de acuerdo con el presupuesto, estructura orgánica y normatividad aplicable."

"**Artículo 5.** El estudio, planeación, trámite y resolución de los asuntos, competencia de la Secretaría, así como su representación legal corresponden originalmente a la o el secretario, **quien para su mejor cumplimiento y despacho, podrá delegar sus facultades en las o los servidores públicos subalternos**, sin perder por ello su facultad de ejercicio directo, excepto aquellas que por disposición de ley las deba ejercer de forma directa."

"**Artículo 6.** La o el secretario tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"II. Representar legalmente a la Secretaría con las facultades de una o de un apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y dominio, con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a las disposiciones en la materia y sustituir y **delegar esta representación en una, uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente**. No obstante, para actos de dominio requerirá la autorización expresa de la Secretaría de Finanzas, en términos de la normativa aplicable."

"**Artículo 14.** Corresponde a la Coordinación Jurídica lo siguiente:

"I. Representar a la Secretaría y a sus unidades administrativas, en los asuntos que sean parte en el ejercicio de sus funciones, previa solicitud de sus titulares, realizando el oportuno seguimiento a los procedimientos hasta su conclusión.

"...

"IX. Las demás que le confieren otras disposiciones legales y las que le encomiende la o el secretario."



Por su parte, el Manual General de Organización de la Secretaría del Medio Ambiente, establece los objetivos y el funcionamiento por Unidad Administrativa de dicha dependencia; en particular, de la Coordinación Jurídica, así como del Departamento de Estudios y Asesoría Jurídica, en los términos siguientes:

"Coordinación Jurídica.

"Objetivo:

"Verificar que la Secretaría y sus unidades administrativas desarrollen sus funciones conforme a los términos de la regulación jurídica vigente en el Estado.

"Funciones:

"...

"Representar a la Secretaría en los asuntos jurídicos en que sea parte, previo mandato de la instancia correspondiente, así como realizar el seguimiento de los procedimientos hasta su conclusión.

"...

"Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia.

"Departamento de Estudios y Asesoría Jurídica.

"...

"Auxiliar en la representación de la Secretaría en los asuntos jurídicos en que sea parte, previo mandato que al efecto otorgue la o el titular de la Secretaría del Medio Ambiente, así como realizar el seguimiento de los procedimientos hasta su conclusión".

Así las cosas, este Pleno de Circuito estima que la presente contradicción se puede resolver atendiendo a una interpretación sistemática de la normativa aplicable al caso concreto.



En efecto, de la transcripción de los preceptos anteriores podemos advertir claramente que en términos del artículo 6, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, es en el secretario en quien recae la atribución de representar legalmente a la Secretaría, con las facultades de un apoderado legal para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a las disposiciones de la materia, y sustituir y delegar esa representación en uno o más apoderados para que la ejerzan individual o conjuntamente; y para actos de dominio requerirá la autorización expresa de la Secretaría de Finanzas de acuerdo con la legislación aplicable.

Además, de conformidad con el artículo 3, fracción V, del citado reglamento, la Coordinación Jurídica es la unidad administrativa básica de la Secretaría del Medio Ambiente, a la cual en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 14 del mismo ordenamiento, le corresponde representar a la Secretaría y a sus unidades administrativas, en los asuntos jurídicos de los que sea parte en el ejercicio de sus funciones, previa solicitud de sus titulares, realizando el oportuno seguimiento a los procedimientos hasta su conclusión.

Esto es, ciertamente le corresponde originariamente al secretario esa representación; sin embargo, la propia normativa interna, a saber, el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, en concordancia con el Manual General de Organización de la misma dependencia, ambos del Estado de México, lo facultan para delegar a la unidad administrativa correspondiente las prerrogativas necesarias de representación a sus subalternos para desempeñar las actividades derivadas de la competencia de la Secretaría.

Luego, si como se advierte de los preceptos transcritos en líneas que anteceden, la normativa en estudio es expresa en señalar que la representación del secretario se llevará a cabo previo mandato que al efecto otorgue el propio titular de la Secretaría de Medio Ambiente, es dable concluir que dicho mandato se materialice en los acuerdos por los cuales el secretario delegue a las respectivas unidades administrativas las facultades de representación de diversa índole; en la especie, la representación legal que compete ejercer y llevar a cabo la coordinación jurídica.



Ciertamente, todas estas observaciones se deben relacionar con lo estipulado en el Manual General de Organización de la Secretaría del Medio Ambiente, en el que expresamente prevé la necesidad de un mandato previo que otorgue el titular de la Secretaría del Medio Ambiente para que se pueda llevar a cabo o gestar la representación de esa institución por parte de sus áreas jurídicas.

Así las cosas se, advierte que el "**ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN**", publicado el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México, fue expedido conforme a lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al caso concreto, para el efecto de que se representara a la Secretaría del Medio Ambiente, su titular, unidades administrativas, comités, comisiones y/o servidores públicos que la integran en los juicios en que ellos sean parte, con motivo del ejercicio de sus funciones públicas; y en la materia de amparo que nos atañe, cuando la Secretaría de Medio Ambiente o las unidades antes señaladas de la misma, tengan el carácter de parte con motivo del ejercicio de sus funciones públicas, así como realizar todas las etapas de su proceso **y rendir los informes previos y justificados que requiera el órgano jurisdiccional.**

De lo que resulta que si el secretario tiene facultades para expedir acuerdos mediante los cuales delegue algunas de las facultades que le son conferidas para el mejor despacho de los asuntos, entre las que se encuentra la de representar legalmente a la Secretaría; y en uso de tal prerrogativa expidió el acuerdo por el que faculta a los servidores públicos que integran la coordinación jurídica de dicha dependencia para representar legalmente a la citada institución, debe considerarse que con ello se cumple a cabalidad con la representación establecida para tal efecto en el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

Máxime que no obra disposición contraria en los ordenamientos en estudio, que prevean esa representación en alguna unidad administrativa o funcionario diverso.



Por ende, se considera suficiente el acuerdo delegatorio de referencia para tener por satisfecha la representación de la citada autoridad, en tanto cumple con su propósito único de lograr el mejor funcionamiento de la Secretaría de Medio Ambiente para cumplir eficazmente con los fines que le son propios, tomando en consideración que existe una disposición legal reglamentaria que, como ya quedó expuesto a lo largo del presente estudio, establece el ente administrativo jurídicamente reconocido para el efecto de representación en los asuntos jurídicos en que sea parte, el cual únicamente puede actuar por mandato expreso que al efecto le otorgue el titular de la Secretaría como ocurrió en el acuerdo general en estudio.

Es de destacarse que no pasa inadvertido para este Pleno, la existencia de la tesis aislada 2a. L./97, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito sustentó su postura, aquí contendiente, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. EL ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES EXPEDIDO POR EL SECRETARIO DE ESTADO A QUIEN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA OTORGÓ SU REPRESENTACIÓN, NO LEGITIMA AL FUNCIONARIO SUBALTERNO PARA LA REVISIÓN EN REPRESENTACIÓN DEL INDICADO PRESIDENTE."

Sin embargo, el citado criterio no puede resolver la contradicción aquí planteada, en tanto que, en principio, la hipótesis que prevé se gestó a la luz de la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, que no guarda correlación con el texto de la vigente ley, en cuanto al tema de la representación de las autoridades responsables como puede advertirse del siguiente cuadro comparativo:

| Ley vigente | Ley abrogada |
|---|---|
| <p>"Artículo 9o. Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.</p> | <p>"Artículo 12. Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos podrán ser representados directamente en el juicio por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales, respecto de los actos que se les reclamen.</p> |



"El presidente de la República será representado en los términos que se señalen en el acuerdo general que expida y se publique en el Diario Oficial de la Federación. Dicha representación podrá recaer en el propio Consejero Jurídico, en el procurador general de la República o en los secretarías de estado a quienes en cada caso corresponda el asunto, en términos de las leyes orgánicas y reglamentos aplicables. Los reglamentos interiores correspondientes señalarán las unidades administrativas en las que recaerá la citada representación. En el citado acuerdo general se señalará el mecanismo necesario para determinar la representación en los casos no previstos por los mismos.

"Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores general de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

"Cuando el responsable sea una o varias personas particulares, en los términos establecidos en la presente ley, podrán comparecer por sí mismos, por conducto de un representante legal o por conducto de un apoderado."

"En los casos no previstos por esta ley, la personalidad se justificará en el juicio de amparo en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado; y en caso de que ella no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Tanto el agraviado como el tercero perjudicado podrán constituir apoderado para que los represente en el juicio de amparo, por medio de escrito ratificado ante el Juez de Distrito o autoridad que conozca de dicho juicio."

"Artículo 19. Las autoridades responsables podrán ser representadas en todos los trámites dentro del juicio de amparo en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, por medio de oficio, podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de la República será representado en todos los trámites establecidos por esta ley en los términos que establezca en los acuerdos generales que al efecto se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, por las Secretarías de Estado, por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y por la Procuraduría General de la República, según corresponda la atención del asunto de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en la ley. Los reglamentos interiores correspondientes señalarán las unidades administrativas en las que recaerá la citada representación. En los citados acuerdos generales se señalará el mecanismo necesario para determinar la representación en los casos no previstos por los mismos.



"Las autoridades podrán ser suplidas por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los reglamentos interiores que se expidan conforme a las leyes orgánicas respectivas."

Como puede advertirse, la Ley de Amparo abrogada establecía la posibilidad que tenían todas las personas morales oficiales para ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios y representantes designados por las leyes, siempre que el acto que se reclamara afectara los intereses patrimoniales; esto es, aludía a la representación de las autoridades cuando tenían la calidad de quejosas, empero, no se contempla una norma concreta para la representación de los órganos, en su calidad de autoridades responsables, como sí se contempla ahora en el artículo 9o. de la vigente normatividad que rige la materia.

En efecto, de la interpretación del artículo 12 de la Ley de Amparo abrogada, se obtenía que una persona jurídica oficial, a través de una eventual representación convencional, no podía acudir al juicio constitucional, ya sea como quejosa o bien como autoridad responsable, en tanto que quien contaba con legitimación para hacerlo era el funcionario que de manera expresa designaran las leyes que regían la existencia o funcionamiento de la entidad pública respectiva; en cambio, la ley de la materia vigente de manera expresa dispone que las "autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables."

Aunado a lo anterior, la tesis 2a. L/97, como anteriormente se indicó, tampoco resuelve la presente contradicción de tesis, en tanto que la hipótesis que prevé en el aludido criterio, es diversa a la examinada en el presente asunto, debido a que en aquél se analizó un recurso de revisión interpuesto por un funcionario de la Secretaría de Estado, a cuyo titular otorgó el presidente de la República su representación, pero basando tal funcionario la representación que ostentaba del Ejecutivo Federal, no en la suplencia del secretario de Estado conforme al orden jerárquico establecido en el reglamento interior de la Secretaría, sino en un acuerdo delegatorio de facultades expedido por el secretario



de Estado, en el que le dio la facultad de representar a la aludida Secretaría ante los tribunales judiciales federales y la de promover el juicio de amparo y los recursos que la ley de la materia establece.

Siendo que en ese supuesto y bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, la representación de las autoridades responsables en el juicio constitucional no estaba permitida por la ley de la materia, y el único legalmente facultado para interponer un recurso de revisión en su nombre –aspecto dilucidado en dicho criterio–, era el secretario de Estado a quien había otorgado su representación, o quien, conforme al reglamento interior de la Secretaría, pudiera suplirlo en su ausencia y conforme al orden jerárquico establecido.

Razones todas que influyen en determinar que ese criterio no puede ser aplicado en la especie ni siquiera por analogía para resolver la contradicción de tesis planteada, en tanto se trata de ordenamientos legales distintos e hipótesis diversas.

Similar suerte considerativa nos ocupa respecto del diverso criterio también citado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, relativo a la tesis aislada XX.A.2 K, de la Décima Época, sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito de rubro: "RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO. EL APODERADO GENERAL DE UNA PERSONA MORAL OFICIAL DESIGNADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLOS."

Lo anterior se afirma, en tanto dicho criterio de igual forma prevé una hipótesis diversa a la que nos ocupa, ya que se refiere a la falta de legitimación de un apoderado general de una persona moral oficial, ya que esa circunstancia no es de las reconocidas en la Ley de Amparo vigente como válida para promover un recurso en su representación; ello, en atención a que el poder general constituye un mandato previsto en la legislación civil, que se ejerce en representación de una persona (física o moral) en actos entre particulares o frente a la administración pública o, incluso, cuando un ente público actúa como particular, pero no cuando el poderdante debe actuar en su carácter de autoridad responsable; hipótesis que tampoco encuadra en el tema que nos atañe en la presente contradicción.



En consecuencia, una vez dilucidado el tema de litis planteado, este Pleno de Circuito establece que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de lo establecido por los artículos 217 y 218 de la Ley de Amparo es el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE A CONTINUACIÓN SE INDICAN, PUBLICADO EL DIECISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN EL PERIÓDICO OFICIAL, GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. ES IDÓNEO PARA ACREDITAR LA REPRESENTACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE AMPARO. De una interpretación sistemática los artículos 2o., 3o., 5o., 6o. y 14 del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, en concordancia con lo previsto en el Manual General de Organización de la misma institución, permite advertir que si bien le corresponde al Secretario originariamente la representación de la Secretaría del Medio Ambiente, los citados ordenamientos lo facultan para delegar a la coordinación jurídica correspondiente, las facultades necesarias de representación para el desarrollo de las actividades derivadas de la competencia de la propia institución. Por lo que cuando dicho mandato se materializa como en la especie, en un acuerdo por el cual el Secretario delega a la Coordinación Jurídica las facultades de representación de diversa índole, ese instrumento es idóneo para acreditar la personalidad a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Amparo en los juicios constitucionales en que sea parte.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, que se encuentra redactado en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a esta determinación, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo en vigor.



Notifíquese a los Tribunales Colegiados contendientes mediante oficio; remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados: presidente Tito Contreras Pastrana, Julia María del Carmen García González, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel, siendo ponente el último de los nombrados.

En términos de los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.II.A. J/20 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en esta misma página.

La tesis aislada XX.A.2 K (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES DE REPRESENTACIÓN LEGAL DE DIVERSA ÍNDOLE DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, A FAVOR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PUBLICADO EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2017 EN EL PERIÓDICO OFICIAL, GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, ES EL INSTRUMENTO IDÓNEO PARA ACREDITARLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO. De la interpretación sistemática de los artículos 2, 3, 5, 6 y 14 del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México, en concordancia con lo previsto en el Manual General de Organiza-



ción de esa institución, se advierte que si bien corresponde originariamente al Secretario la representación de esa Secretaría, los citados ordenamientos lo facultan para delegar a la Coordinación Jurídica correspondiente, las prerrogativas necesarias de representación para el desarrollo de las actividades derivadas de la competencia de la propia institución. Por lo que cuando dicho mandato se materializa, como en la especie, en un acuerdo por el cual el titular de la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México, delega a la Coordinación Jurídica las facultades de representación de diversa índole, ese instrumento es idóneo para acreditarla en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo en los juicios constitucionales en los que sea parte.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

PC.II.A. J/20 A (10a.)

Contradicción de tesis 4/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 5 de noviembre de 2019. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Tito Contreras Pastrana, Julia María del Carmen García González, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel. Ponente: José Manuel Torres Ángel. Secretario: Jorge Luna Olmedo.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 94/2019 y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 235/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 4/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

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.



RESOLUCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO Y/O DEL COMISARIO, COMO INTEGRANTES DE ÉSTE, AFECTA SU VALIDEZ Y, POR ENDE, NO DEBEN SURTIR EFECTOS LEGALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO Y CUARTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS TITO CONTRERAS PASTRANA, DAVID CORTÉS MARTÍNEZ, BERNARDINO CARMONA LEÓN Y JOSÉ MANUEL TORRES ÁNGEL. DISIDENTE: JULIA MARÍA DEL CARMEN GARCÍA GONZÁLEZ. PONENTE: TITO CONTRERAS PASTRANA. SECRETARIO: DAVID TAGLE ISLAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 216, 217 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los numerales 3, 5, 9 y 45, fracción III, del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, al haberse denunciado la probable contradicción de los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado y el Cuarto Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa de este Segundo Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito; órgano jurisdiccional que resolvió el



juicio de **amparo directo 345/2018**, cuyo criterio es contradictorio con el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el juicio de **amparo directo 200/2017**.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** En relación con la resolución dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el treinta de mayo de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo directo **345/2018**, promovido por *********, en la parte que interesa, adoptó el siguiente criterio:⁴

"SÉPTIMO.—**Análisis de los conceptos de violación.**

"Conceptos de violación relacionados con (sic) integración del consejo directivo que signó la resolución impugnada de separación de cargo.

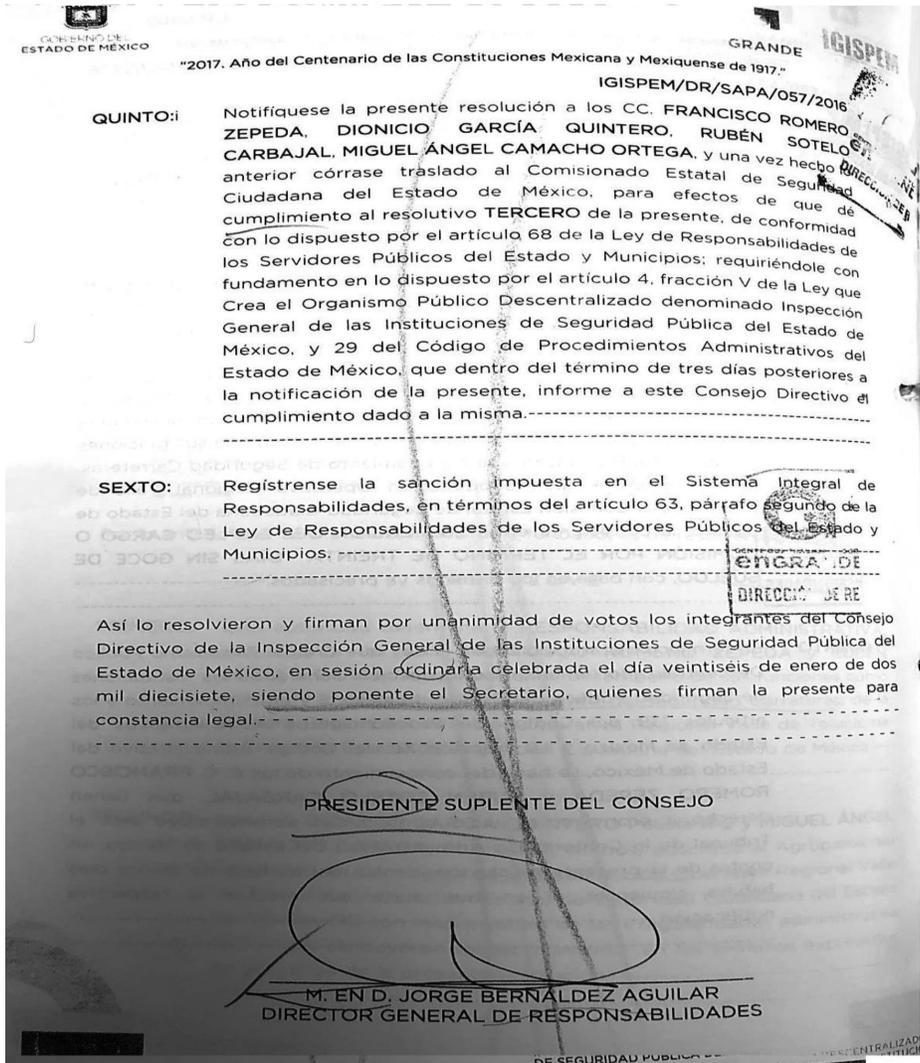
"En el concepto de violación primero *–visible a partir de la página 02 de la demanda–*, el quejoso formula abundantes conceptos de violación, tendentes a demostrar que, contrario a lo determinado por la Sala responsable, la resolución impugnada en la que se determinó su destitución como elemento policial, debió haber sido signada por todos los integrantes del órgano colegiado competente para su emisión, incluyendo al secretario y comisario, máxime que, dice, es el propio secretario quien pone a consideración el proyecto de resolución y la ley obliga a ambos integrantes a estar presentes en la sesión respectiva.

"Planteamiento que es **infundado**.

"De la resolución impugnada, en la cual se destituyó del cargo al ahora quejoso e inhabilitó por un periodo de un año, se advierte que la misma fue signada únicamente por el presidente suplente del consejo, representante de la *Secretaría de Contraloría (director general de Responsabilidades)*, el vocal suplente, representante del *Centro de Control de Confianza del Estado de México (directora de Poligrafía)*, el vocal suplente de la *Secretaría de Salud (director del Instituto Mexiquense contra las Adicciones)* y el vocal representante de la Con-

⁴ Fojas 2 a 16, ídem.

sejería Jurídica (director general jurídico y consultivo), tal como se corrobora de su texto, el cual se reproduce a continuación:



"2017. Año del Centenario de las Constituciones Mexicana y Mexiquense de 1917."

GRANDE IGISPEM

IGISPEM/DR/SAPA/057/2016

VOCAL SUPLENTE DEL CENTRO DE CONTROL DE CONFIANZA

189

LIC. IRLANDA PANIAGUA COLIN
DIRECTORA DE POLIGRAFÍA

VOCAL SUPLENTE DE LA SECRETARÍA DE SALUD

DR. CESAREO BERNANDO GUERRA ROJANO
DIRECTOR DEL INSTITUTO MEXIQUENSE CONTRA LAS ADICCIONES

VOCAL SUPLENTE DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA

M. EN D. RAFAEL GONZALEZ OSÉS CEREZO
DIRECTOR GENERAL JURÍDICO Y CONSULTIVO

INSABILIDADES

oja corresponde a la resolución de fecha veintiséis de enero del año dos mil diecisiete, dictada
o del expediente IGISPEM/DR/SAPA/057/2016.

ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO
INSPECCIÓN GENERAL DE LAS INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA



"Al respecto, la Sala responsable señaló que, conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el secretario y el comisario no tienen voto en sesión y, por tanto, no tienen la obligación legal de suscribir su firma en la resolución impugnada, pre- valeciendo su legalidad.

"Inclusive, la Sala responsable plasmó en la sentencia reclamada los cua- dros comparativos siguientes:

Tal afirmación puede apreciarse con mayor claridad de la siguiente confrontación:

| <i>Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México.</i> | <i>Resolución de veintiséis de enero de dos mil diecisiete.</i> |
|--|---|
| Artículo 6: | |
|) Un Presidente, quien será el Secretario de la Contraloría; | — Presidente suplente de la Secretaría de la Contraloría (Director General de Responsabilidades). |
|) Un Secretario, quien será el Inspector General; | — El Secretario, quien será el Inspector General; |
|) Un Comisario, en términos de la ley de la materia; | — El Comisario, en términos de la ley de la materia; |
|) Cuatro vocales, que serán: | |
| ▪ Un representante de la Secretaría de Finanzas; | — No se hizo constar la asistencia del mismo con la firma del documento. |
| ▪ Un representante del Centro de Control de Confianza; | — Vocal suplente del Centro de Control de Confianza del Estado de México (Directora de Poligrafía). |
| ▪ Un representante de la Secretaría de Salud; y, | — Vocal Suplente de la |

| <ul style="list-style-type: none"> Un representante de la Consejería Jurídica. | | | Secretaría de Salud (Director del Instituto Mexiquense contra las Adicciones). — Vocal representante de la Consejería Jurídica (Director General Jurídico y Consultivo). | | |
|---|-----|------|---|-----------|-----------|
| De lo que se observa, lo siguiente: | | | | | |
| Artículo 6. | Voz | Voto | Resolución Impugnada | Voz | Voto |
| Un Presidente, quien será el Secretario de la Contraloría | SI | SI | Presidente suplente representante de la Secretaría de la Contraloría (Director General de Responsabilidades). | SI | SI |
| Un Secretario, quien será el Inspector General | SI | NO | Un Secretario, quien será el Inspector General | SI | NO |
| Un Comisario, en términos de la ley de la materia | SI | NO | Un Comisario, en términos de la ley de la materia | SI | NO |
| VOCALES: | | | | | |
| Un representante de la Secretaría de Finanzas | SI | SI | <u>Vocal representante de la Secretaría de Finanzas.</u> | <u>NO</u> | <u>NO</u> |
| Un representante del Centro de Control de Confianza | SI | SI | Vocal suplente representante del Centro de Control de Confianza del Estado de México (Directora de Poligrafía). | SI | SI |
| Un representante de la Secretaría de Salud | SI | SI | Vocal Suplente de la Secretaría de Salud (Director del Instituto Mexiquense contra las Adicciones). | SI | SI |
| Un representante de la Consejería Jurídica | SI | SI | Vocal Suplente representante de la Consejería Jurídica (Director General Jurídico y Consultivo). | SI | SI |

"Consideración sostenida por la responsable, que este órgano jurisdiccional, contrario a lo pretendido por el quejoso, estima correcta.

"Así es, en primer lugar es necesario observar el contenido del artículo 6 de la abrogada Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado



Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México –*aplicada al caso por encontrarse vigente al momento del dictado de la resolución de separación de cargo*–, cuyo texto establece:

"Artículo 6. El consejo directivo será la máxima autoridad de la inspección general y estará integrado por:

"I. Un presidente, quien será el secretario de la Contraloría;

"II. Un secretario, quien será el inspector general;

"III. Un comisario, en términos de la ley de la materia;

"IV. Cuatro vocales, que serán un representante de la Secretaría de Finanzas, un representante del Centro de Control de Confianza, un representante de la Secretaría de Salud y un representante de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos.

"Por cada uno de los integrantes, el consejo directivo aprobará el nombramiento de un suplente, quien será propuesto por el propietario. Los representantes deberán tener como mínimo el nivel de director general o su equivalente, para el caso del director general del Centro de Control de Confianza, el suplente será el servidor público de la jerarquía inmediata inferior.

"Los miembros del consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz. Sus integrantes no tendrán retribución adicional a su salario por el desempeño de estas actividades.

"Los acuerdos del consejo directivo se tomarán por mayoría de votos.

"El presidente deberá invitar a tres representantes de la sociedad civil organizada, quienes tendrán derecho a voz, pudiendo ser renovados periódicamente. Los criterios y métodos de selección del representante de la sociedad civil, serán establecidos en el reglamento. Adicionalmente, contarán con invitados no permanentes, que serán las autoridades u organizaciones que tengan relación con los temas a tratar en la sesión.



"Además, participará con voz el contralor municipal de que se trate, cuando el consejo directivo conozca de la responsabilidad de algún servidor público municipal.

"El consejo directivo podrá invitar a las sesiones a autoridades no pertenecientes al mismo, quienes sólo tendrán derecho a voz.'

"(Se aclara que en la transcripción efectuada se agregó el subrayado, incluso, se modificó el tipo de letra utilizado en su original, sin alterar su contenido, con la finalidad de resaltar la parte conducente).

"Del análisis realizado al precepto transcrito se advierte que el consejo directivo del instituto referido se integraba por un presidente con voz y voto, cuatro vocales, los cuales serían un representante de: la Secretaría de Finanzas, del Centro de Control de Confianza, de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, todos del gobierno local con voz y voto, y el secretario y comisariado (sic) sólo con voz, sin voto.

"Es así que, conforme a la disposición transcrita, es claro que el legislador dotó con voz y voto, únicamente a los siguientes integrantes del consejo directivo: Presidente y vocales.

"Sin embargo, de manera expresa no dotó de facultades de voto respecto las (sic) decisiones adoptadas por tal organismo, al secretario y al comisario, sino únicamente de voz y, por tanto, si el legislador ya hizo esa distinción, el juzgador no puede acotarla injustificadamente.

"Por tanto, como así lo determinó la Sala responsable, la falta de firma del secretario y comisario, no afecta la legalidad de la resolución combatida, toda vez que dichos integrantes no cuentan con voto decisivo en dicho órgano colegiado, inclusive, aun cuando el secretario sea quien propone el proyecto de resolución ante el consejo directivo, pues dicha atribución legal no implica que tenga una facultad de decisión sobre el fallo correspondiente.

"No pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional, que conforme al artículo 8 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de



México,⁵ el legislador de la entidad, de forma expresa, estableció que para considerar que una sesión ordinaria o extraordinaria del consejo directivo del citado organismo descentralizado, sea válida, en primera convocatoria, podrá celebrarse cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales, y tratándose de la segunda, con la presencia del presidente, el secretario, el comisario y cuando menos dos vocales.

"Sin embargo, si el secretario y comisario sólo tienen el derecho de voz al integrar el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, esto es, un derecho de mera participación, y quienes deliberan, deciden y sancionan son el presidente y los vocales de tal institución *—porque son los únicos que tienen derecho de voto, esto es, un derecho de decisión—*, entonces, resulta innecesario que las resoluciones de sanción aprobadas por estos últimos, deban tener la firma del secretario y comisario *—aun cuando se requiera su presencia en la sesión correspondiente—*, en tanto estos últimos no participaron en tal decisión y sanción, precisamente, porque sólo tienen un derecho de voz.

"De ahí que los abundantes argumentos *—todos dirigidos sobre este tema—*, resulten **infundados.**"

Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito resolvió el amparo directo 200/2017, en los siguientes términos:⁶

"OCTAVO.—**Estudio.** No se abordará el examen de los conceptos de violación, ya que, con independencia de lo planteado por la quejosa en los mismos,

⁵ Artículo 8. El consejo directivo sesionará en forma ordinaria cuando menos una vez cada dos meses y de manera extraordinaria, cada vez que el presidente lo estime conveniente, o a petición de por lo menos una tercera parte del total de sus miembros.

"Para cada sesión deberá formularse previamente el orden del día, el cual habrá de darse a conocer a los miembros del consejo directivo con oportunidad.

"Las sesiones podrán celebrarse en primera convocatoria cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales. En caso de que se trate de segunda convocatoria, las sesiones podrán celebrarse válidamente con la presencia del presidente, el secretario, el comisario y cuando menos dos vocales."

⁶ Fojas 48 a 73, idem.



este tribunal está obligado, en el presente asunto, a suplir la queja deficiente en términos de la fracción VI del artículo 79 de la Ley de Amparo, que dispone la aplicación de dicha institución en favor del quejoso, cuando se advierta en su contra una violación evidente de la ley que lo ha dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la propia ley de la materia, como en la especie.

"Además, debe precisarse que tal suplencia se actualiza aun ante la ausencia de conceptos de violación, porque la intención con su establecimiento, fue atemperar los tecnicismos del juicio de amparo en aquellos casos previstos por el legislador, a fin de otorgar relevancia a la verdad jurídica.

"Es aplicable la jurisprudencia P./J. 5/2006,⁷ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de texto y rubro:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diferencias tratándose de la suplencia de la queja, advirtiendo que puede ser total ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios, o relativa, cuando son insuficientes, esto es, cuando solamente hay una deficiente argumentación jurídica. Ahora bien, el artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo dispone que las autoridades que conozcan del juicio de garantías deben suplir la queja deficiente, entre otros supuestos, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de esta Suprema Corte, sin precisar si opera de forma relativa o total, pero el estudio del proceso legislativo de reforma de 1951 a los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del entonces 76 de la ley citada, pone de manifiesto que dicha suplencia debe ser total, ya que se surte aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, como acontece en las materias penal tratándose del inculpado, laboral atinente al trabajador, o respecto de menores e incapaces, porque en todos estos supuestos se

⁷ Jurisprudencia Novena Época, registro: 175750, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 5/2006, página 9.



pretendió atemperar los tecnicismos del juicio de garantías, para dar relevancia a la verdad jurídica.’

"Así, este tribunal advierte, en suplencia de la queja deficiente, que es ilegal la resolución de **nueve de mayo de dos mil catorce**, emitida en el expediente ***** , por el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, que determinó responsabilidad administrativa disciplinaria atribuible a la quejosa; y que, además, le impuso como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión; así como la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por el plazo de un año; circunstancia que calificó ilegalmente la sección responsable, al analizar el **cuarto** concepto de invalidez que hizo valer la hoy quejosa, en su demanda de nulidad.

"Esto es, de la resolución reclamada se advierte que la sección responsable, en cuanto al análisis del cuarto concepto de invalidez, se pronunció en los términos medulares siguientes:

"Consideró infundados los argumentos de la hoy quejosa, pues la juzgado de primer grado sí se pronunció en relación a que la directora de Responsabilidades de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, es la competente para citar a la servidora pública para el desahogo de la garantía de audiencia, de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, quien auxilia al inspector general, de conformidad con el artículo 14 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México.

"Asimismo, consideró **insuficiente** que en la sentencia de treinta de septiembre de dos mil catorce, la Magistrada primigenia omitiera pronunciarse respecto de la totalidad del cuarto concepto de invalidez, en cuanto a la suplencia y falta de firmas, en el acto tildado de nulo; lo anterior, ya que no le asiste razón a la hoy quejosa.

"Es decir, explica la sección responsable, en cuanto al argumento de la actora en el que refiere que debe declararse la invalidez de la resolución, porque



quienes integran el consejo directivo son suplentes y no cuentan con las atribuciones, no le asiste razón, ya que al establecer la ley la existencia de suplentes, se entiende que contarán éstos con las facultades de las autoridades que suplan, sin que la ley establezca la obligación de señalar el motivo de la ausencia del titular.

"Además, añadió la responsable, en relación con los suplentes, en la resolución de nueve de mayo de dos mil catorce, emitida por los integrantes del Consejo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, en el considerando primero se señala que la autoridad en cita es competente para resolver el asunto, de acuerdo a la aprobación de suplentes de los integrantes del consejo directivo del Acuerdo IGI-001-001 del acta IGI-190813-0-001, de la primera sesión ordinaria del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el diecinueve de agosto de dos mil trece, que obra en el juicio administrativo, de donde se colige que el cargo de presidente y vocal representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, está siendo ejercido por aquellos designados como suplentes, lo que se robustece con el hecho de que la resolución fue dictada por autoridad competente.

"Por ello, precisa la sección responsable, no puede conocer de la legitimación de origen de las autoridades demandadas, independientemente de la irregularidad alegada, ya que el principio de vinculación positiva de las autoridades a la ley, implica que éstas sólo pueden hacer lo que la ley les permite; de ahí que la forma en cómo se integra el consejo directivo, la aprobación y nombramiento de los suplentes, el cercioramiento de la identidad de los integrantes y el nombramiento expedido a su favor, no pueden ser conceptos de violación fundados para declarar la invalidez de los actos impugnados en esa vía.

"Para robustecer su consideración invocó entre otras, la tesis aislada sustentada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con el número I.8o.A.16 A, con el rubro: 'LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.'

"De la misma manera estableció la sección responsable, que la falta de firmas del secretario y comisario en la resolución de nueve de mayo de dos mil



catorce, emitida por el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública –que alegó la hoy quejosa–, es insuficiente para sostener la nulidad del acto, ya que el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México establece que la máxima autoridad de la Inspección General de Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, es el consejo directivo, que se integra por:

"1. Un presidente, quien será el secretario de la Contraloría.

"2. Un secretario, quien será el inspector general.

"3. Un comisario.

"4. Cuatro vocales, que serán: Un representante de la Secretaría de Finanzas; un representante de la Procuraduría General de Justicia; un representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y un representante de la Consejería Jurídica.

"Los cuales, refiere la responsable, tendrán derecho a voz y voto, exceptuando el secretario y el comisario, quienes solamente tienen derecho de voz; asimismo, establece que por cada uno de los integrantes, el consejo directivo aprobará el nombramiento de un suplente, que serán propuestos por el titular.

"En estas condiciones, concluye la sección responsable, si bien en la resolución de nueve de mayo de dos mil catorce, emitida por el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública, **faltan las firmas del secretario y comisario**, no menos cierto es que éstos únicamente cuentan con derecho de voz, no así de voto, por tanto, al no haber intervenido en la decisión del órgano colegiado, es incuestionable porque no firmaron la resolución que se controvertió en el juicio contencioso, por lo que consideró insuficiente para revocar la sentencia.

"Sin embargo, la referida determinación resulta ilegal, al no considerar que **si bien es cierto**, en términos de los artículos 5 y 6, primer párrafo, de la Ley



que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el consejo directivo es el órgano de gobierno y máxima autoridad del mismo, y que conforme a la fracción I de su numeral 9, está facultado para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos de las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel estatal; **también es verdad** que su integración legal es distinta a aquella que lo conformó en la sesión ordinaria celebrada el nueve de mayo de dos mil catorce.

"Esto es, de la lectura de la resolución que constituye la materia de impugnación en el juicio de origen, **no se advierte** que el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, se hubiera integrado **válidamente para la (sic) celebrar la sesión** de nueve de mayo de dos mil catorce, que resolvió el expediente *********, instaurado con motivo de las irregularidades administrativas atribuidas a la ahora quejosa, dado que no consta la intervención ni la firma, tanto del secretario, como del comisario de dicho consejo, tal como **expresamente** se desprende de los artículos 6, 8, 9, 11 y 13, fracciones XIV, XXI y XXIV, de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, que literalmente establecen:

"**Artículo 6.** El consejo directivo será la máxima autoridad de la inspección general y estará integrado por:

"I. Un presidente, quien será el secretario de la Contraloría;

"II. Un **secretario**, quien será el **inspector general**;

"III. Un **comisario**, en términos de la ley de la materia;

"IV. Cuatro vocales, que serán un representante de la **Secretaría de Finanzas**, un representante de la **Procuraduría General de Justicia del Estado de**



México, un representante de la **Secretaría de Seguridad Ciudadana** y un representante de la **Consejería Jurídica**.

"Por cada uno de los integrantes, el consejo directivo aprobará el nombramiento de un suplente, quien será propuesto por el propietario. El representante y suplente deberán tener como mínimo el nivel de director general o su equivalente.

"Los miembros del consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, **con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz**. Sus integrantes no tendrán una retribución adicional a su salario por el desempeño de estas actividades.

"Los acuerdos del consejo directivo se tomarán por mayoría de votos.

"El presidente deberá invitar a un representante de la sociedad civil, quien tendrá derecho a voz, pudiendo ser renovado periódicamente. Los criterios y métodos de selección del representante de la sociedad civil, serán los establecidos en el reglamento.

"**Además, participará con voz el contralor municipal de que se trate, cuando el consejo directivo conozca de la responsabilidad de algún servidor público municipal**, derivado de la aplicación del Convenio de Asunción de Funciones.'

"**Artículo 8.** El **consejo directivo sesionará en forma ordinaria cuando menos una vez cada dos meses y de manera extraordinaria**, cada vez que el presidente lo estime conveniente, o a petición de por lo menos una tercera parte del total de sus miembros.

"Para cada sesión deberá formularse previamente el orden del día, el cual habrá de darse a conocer a los miembros del consejo directivo con oportunidad.

"Las sesiones **podrán celebrarse** en primera convocatoria **cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales**.



En caso de que se trate de **segunda convocatoria, las sesiones podrán celebrarse válidamente** con la presencia del **presidente**, el **secretario**, el **comisario** y **cuando menos dos vocales.**'

"**Artículo 9.** El **consejo directivo tendrá**, además de las atribuciones previstas en la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México y su Reglamento, **las atribuciones siguientes:**

"**I. Imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública a que hace referencia la presente ley, derivado del procedimiento que realice el inspector general; ...'**

"**Artículo 11.** La administración de la **inspección general estará a cargo de un director general denominado inspector general**, quien será nombrado y removido por el gobernador del Estado.

"En los casos de ausencias temporales, será sustituido por quien designe el consejo directivo y en las ausencias definitivas, por quien designe el gobernador del Estado.'

"**Artículo 13.** El **inspector general** tendrá las siguientes atribuciones:

"
..."

"**XIV.** Ordenar la práctica de inspecciones e investigaciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que puedan implicar inobservancia de sus deberes;

"
..."

"**XXI.** Someter a la aprobación del consejo directivo el proyecto de resolución del procedimiento instaurado en contra de los servidores públicos;

"
..."



"**XXIV.** Comisionar a sus subordinados para llevar a cabo las técnicas de verificación, quienes le harán de su conocimiento el resultado de las mismas a través del acta administrativa o del informe correspondiente.'

"Como se puede apreciar de los preceptos transcritos, la Legislatura del Estado de México, en forma destacada, estableció que el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, será la máxima autoridad de dicho órgano descentralizado y estará integrado por:

"**a.** Un presidente, quien será el secretario de la Contraloría;

"**b.** Un **secretario**, quien será el **inspector general**;

"**c.** Un **comisario**, en términos de la ley de la materia;

"**d.** Cuatro vocales, que serán un representante de la **Secretaría de Finanzas**, un representante de la **Procuraduría General de Justicia del Estado de México**, un representante de la **Secretaría de Seguridad Ciudadana** y un representante de la **Consejería Jurídica**.

"Asimismo, puntualizó que por cada uno de los integrantes, el consejo directivo aprobará el nombramiento de un suplente, quien será propuesto por el propietario.

"También estableció que **los miembros del consejo directivo tendrán derecho de voz y voto, con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz**, y que los acuerdos del consejo directivo se tomarán por mayoría de votos.

"Que el presidente deberá invitar a un representante de la sociedad civil, quien tendrá derecho de voz, pudiendo ser renovado periódicamente.

"Además, que participará con voz el contralor municipal de que se trate, cuando el consejo directivo conozca de la responsabilidad de algún servidor



público municipal, derivado de la aplicación del Convenio de Asunción de Funciones.

"Mientras tanto, respecto a la **forma en que sesionará** el consejo directivo, se prevé que será de manera ordinaria cuando menos una vez cada dos meses, y extraordinaria cada vez que el presidente lo estime conveniente, o a petición de por lo menos una tercera parte del total de sus miembros, debiendo elaborarse previamente el orden del día, el cual habrá de darse a conocer a los miembros del consejo directivo con oportunidad.

"Para la **celebración válida** de las sesiones, estableció que **podrán celebrarse** en primera convocatoria **cuando concurren** el **presidente**, el **secretario**, el **comisario** y la **mayoría de los vocales**, y en caso de que se trate de segunda convocatoria, con la presencia del **presidente**, el **secretario**, el **comisario** y **cuando menos dos vocales**.

"A su vez, es importante destacar que dentro del ámbito de competencia materia (sic) el **consejo directivo** tendrá, entre otras atribuciones, la de **imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública a que hace referencia la citada ley, derivado del procedimiento que realice el inspector general**.

"Y recordemos aquí, que es el secretario del mencionado consejo, quien elabora la acusación de la que debe defenderse el servidor indicado, lo que pone de relieve la trascendencia de que el aludido secretario esté presente en la sesión correspondiente.

"En el artículo 11 transcrito, se establece que la administración de la **inspección general estará a cargo de un director general denominado inspector general**, quien será nombrado y removido por el gobernador del Estado, misma persona que, según se vio, le reviste el carácter de **secretario** en el consejo directivo, y que entre sus facultades se encuentra la de **someter a la aprobación del consejo directivo el proyecto de resolución del procedimiento instaurado contra los servidores públicos**.



"Como se puede advertir, el legislador de la entidad, en forma expresa, estableció que para considerar que una sesión ordinaria o extraordinaria del consejo directivo del citado organismo descentralizado, sea **válida** en primera convocatoria, podrá celebrarse cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales, y tratándose de la segunda, con la presencia del presidente, el secretario, el comisario y cuando menos dos vocales.

"De la reciente precisión resalta que, en ambas convocatorias, para la **validez de la sesión** se exige la concurrencia del presidente, el **secretario** y el **comisario** del consejo directivo; y la diferencia estriba que, en la primer convocatoria se requiere que comparezcan la mayoría de los vocales, mientras que en la segunda será suficiente, para estimarla legal, que acudan al menos dos vocales.

"Esto es, indefectiblemente, para considerar **legalmente válida** la celebración de una sesión del consejo directivo, deberán acudir el presidente, el **secretario**, el **comisariado** (sic) y por lo menos dos vocales, circunstancia que no aconteció en la especie.

"En estas condiciones, queda evidenciado que la resolución definitiva emitida en el expediente ***** , instaurado con motivo de las irregularidades administrativas atribuibles, entre otros, a ***** , por los hechos cometidos en el desempeño de sus funciones como agente del Ministerio Público adscrita al Centro de Justicia de Ixtapaluca, Estado de México, sólo está signada por el presidente suplente del consejo y por sus cuatro vocales.

"Lo anterior implica, que la resolución carece de la firma del secretario y del comisario del propio consejo directivo.

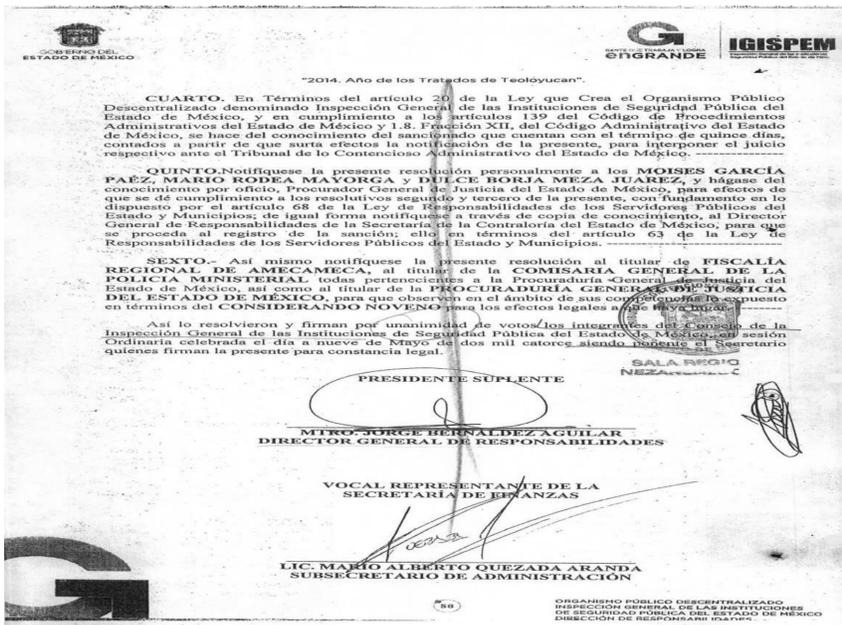
"Situación que es relevante, pues conforme al ya indicado numeral 9, fracción I, de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el consejo directivo es quien tiene la facultad de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública de la entidad.

"Circunstancia que, concatenada con lo dispuesto en el numeral 6 transcrito con antelación, lleva a este tribunal a concluir que la resolución emitida por el consejo directivo de la institución en cuestión, para ser legal, debe estar signada por todos sus integrantes, esto es, por el presidente, el secretario, el comisario y los cuatro vocales, o bien, por sus respectivos suplentes.

"Máxime que acorde al párrafo tercero del artículo 8 de la misma ley, para la válida celebración de las sesiones del consejo, con independencia de que sean ordinarias o extraordinarias, debe contarse con la presencia del secretario y del comisario o de sus suplentes.

"Sin embargo, como en la especie la resolución fue signada únicamente por cinco de los siete integrantes legales del consejo directivo, careciendo de las firmas del secretario y comisario, **adolece de un vicio que la vuelve ilegal.**

"Situación que es posible apreciar de la imagen digitalizada –de la última foja de dicha resolución– que se inserta a continuación:





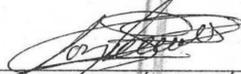
SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA
"2014. Año de los Tratados de Teoloyucan".

SECRETARÍA DE TRABAJO Y LOCOMOCIÓN
ENGRANDE

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México

57

VOCAL REPRESENTANTE DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA



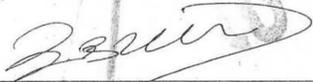
LIC. JORGE LIMÓN GALVÁN
DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

VOCAL REPRESENTANTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO



LIC. JESÚS BENITO NARES PÉREZ
DIRECTOR GENERAL JURÍDICO Y CONSULTIVO

VOCAL REPRESENTANTE DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA



DRA. EN D. LUZ MARÍA ZARZA DELGADO
CONSEJERA JURÍDICA

59

ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO
INSPECCIÓN GENERAL DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO
DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDADES

PASEO SAN ISIDRO No. 803, ESQUINA CON GALEANA, BARRIO DE SANTIAGUITO, METEPEC, ESTADO DE MÉXICO. C.P. 52140
TELS. (01722) 2 35 22 81



"En relación con lo anterior, este tribunal comparte la idea contenida en la jurisprudencia **I.9o.P. J/13 (10a.)**,⁸ con registro: 2007812; así como en la tesis **I.6o.T.170 L**,⁹ con registro: 184470, de rubros (sic) y textos siguientes:

"SENTENCIAS PENALES DICTADAS COLEGIADAMENTE POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. CARECEN DE VALIDEZ SI NO ESTÁN FIRMADAS POR LOS TRES MAGISTRADOS QUE LAS INTEGRAN Y POR EL SECRETARIO DE ACUERDOS, CON INDEPENDENCIA DE QUE SE EMITAN POR UNANIMIDAD O MAYORÍA DE VOTOS. De conformidad con el artículo 74 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y en estricto apego al principio de seguridad jurídica, tanto de los gobernados como de los juzgadores, **para que las sentencias penales dictadas colegiadamente por las Salas del Tribunal Superior de Justicia de la entidad tengan validez, deberán ser firmadas por los tres Magistrados que las integran y por el secretario de Acuerdos**, con independencia de que se emitan por unanimidad o mayoría de votos. **Lo anterior, en atención a que la firma es un requisito esencial para la eficacia de las resoluciones judiciales, ya que constituye el signo gráfico mediante el cual los Jueces expresan su voluntad en cuanto al sentido del fallo**; por ende, la sentencia mayoritaria también debe contener las firmas de los citados funcionarios sin perjuicio de que el Magistrado que no estuviere conforme con la resolución mayoritaria respectiva, pueda emitir su voto particular, toda vez que esta circunstancia no significa que el disidente quede exento de firmar la determinación que se dicte, pues, de ser así, ésta carecerá de validez, sin que dicha irregularidad se subsane con la firma estampada en el voto particular en términos del artículo 76 del ordenamiento citado, porque su formulación carece de efecto legal alguno, dado que no vincula a las partes, sino que se emite únicamente para que quede constancia en el expediente de tal disidencia, además de que el último numeral referido no dispone que el voto particular constituya parte formal ni sustancial de la sentencia de segunda instancia, ya que sólo señala que se agregará al expediente, lo

⁸ La jurisprudencia **I.9o.P. J/13 (10a.)**, con registro: 2007812, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, correspondiente a la Décima Época, fue publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo III, octubre de 2014, materia penal, página 2630.

⁹ La tesis **I.6o.T.170 L**, con registro: 184470, del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, correspondiente a la Novena Época, fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, materia laboral, página 1097.



que acontece al anexarse éste por separado a la sentencia reclamada, es decir, la firma estampada en el mencionado voto particular no dispensa al Magistrado disidente de firmar la sentencia aprobada por mayoría, en la cual intervino en su deliberación, tan es así que no compartió el criterio mayoritario.'

"LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE UNO DE LOS INTEGRANTES DE LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, DA LUGAR AL OTORGAMIENTO DEL AMPARO. Al realizar una interpretación del artículo 128, párrafo segundo, fracción V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se llega a la conclusión de que los laudos que emita la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deberán ser conocidos por los tres Magistrados que la integran. Ahora bien, el órgano de control constitucional debe examinar, en principio, la existencia del acto reclamado; por ende, en **tratándose del amparo en materia de trabajo, no puede pasar por alto la falta de firma de algún miembro de la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen, por lo que si la falta de firma es considerada una infracción formal**, relacionada con el documento en el que se contiene la resolución, en atención al criterio de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecido en la jurisprudencia 317, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Tomo V, Materia del Trabajo, Volumen 1, cuyo rubro determina: «LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE UNO DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DA LUGAR AL OTORGAMIENTO DEL AMPARO, NO AL SOBRESEIMIENTO.», lo que debe hacerse es conceder el amparo al quejoso, para que tal defecto se subsane, sin que para ello sea necesario que el peticionario de garantías exprese concepto de violación relacionado con dicha circunstancia, esto con independencia de que sea el trabajador o el patrón.'

"Por tanto, este tribunal estima que es **ilegal** la resolución de nueve de mayo de dos mil catorce, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa atribuible a la quejosa; y que en consecuencia, le impuso como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión que desempeñaba como agente del Ministerio Público adscrita al Centro de Justicia de Ixtapaluca, Estado de México; así como la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por el plazo de un año."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Partiendo de que la finalidad de la contradicción de tesis es crear seguridad jurídica, resolviendo los



diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, pues ello constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer.

Al respecto, es importante destacar que para que exista contradicción de tesis se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, correspondiente al mes de agosto de dos mil diez, página siete, que dice:

"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."

En el caso, este Pleno en Materia Administrativa del Segundo «Circuito» considera que sí existe contradicción de criterios entre el Tercer Tribunal Colegiado y el Cuarto Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en esta ciudad.



Las resoluciones que participan en la presente denuncia tienen como antecedentes los siguientes:

- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. **Amparo directo 345/2018.**

Por escrito presentado el uno de junio de dos mil dieciocho, en la Oficialía de Partes de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con residencia en Toluca, *****, por propio derecho, promovió juicio de amparo directo contra la sentencia dictada el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, en el recurso de revisión **1172/2017**.

En el escrito de demanda de amparo, el quejoso señaló como derechos fundamentales violados los tutelados en los artículos 1o., 14, 16, 17 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; como terceros interesados al consejo directivo, a la directora de Responsabilidades y al director de Investigación, todos de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, así como al fiscal general de Justicia y secretario de Seguridad, ambos del Estado de México; y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

Correspondió conocer de la demanda de amparo directo al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, bajo el número de expediente **345/2018**, en el que con fecha treinta de mayo de dos mil diecinueve, emitió sentencia en la que determinó negar la protección constitucional al quejoso *****.

Las consideraciones en que basó su sentencia el referido Tribunal Colegiado, son las siguientes:

- De la resolución impugnada, en la que se destituyó del cargo al quejoso e inhabilitó por un periodo de un año, se advierte que fue signada únicamente por el presidente suplente del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, representante de la Secretaría de Contraloría (director general de Responsabilidades), el vocal suplente, representante del Centro de Control de Confianza del Estado de México (directora de Poligrafía), el vocal suplente de la Secretaría de Salud



(director del Instituto Mexiquense contra las Adicciones) y el vocal representante de la Consejería Jurídica (director general jurídico y consultivo).

- Conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el secretario y el comisario, no tienen voto en la sesión del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México y, por tanto, no tienen la obligación legal de suscribir la resolución impugnada, prevaleciendo su legalidad.

- El artículo 6 de la abrogada Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México –vigente al momento del dictado de la resolución de separación de cargo– establece que el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, se integraba por un presidente con voz y voto, cuatro vocales, los cuales serían un representante de la Secretaría de Finanzas, del Centro de Control de Confianza, de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, todos del gobierno local con voz y voto, y el secretario y comisariado (sic) sólo con voz, sin voto.

- Conforme a la disposición referida, el legislador dotó con voz y voto, únicamente a los integrantes del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, presidente y vocales; sin embargo, de manera expresa **no dotó de facultades de voto, respecto de las decisiones adoptadas por tal organismo, al secretario y al comisario**, sino únicamente de voz y, por tanto, si el legislador ya hizo esa distinción, el juzgador no puede acotarla injustificadamente.

- Por tanto, como lo determinó la Sala responsable, la falta de firma del secretario y comisario, no afecta la legalidad de la resolución combatida, porque dichos integrantes no cuentan con voto decisivo en dicho órgano colegiado, inclusive cuando el secretario sea quien propone el proyecto de resolución ante el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, pues dicha atribución legal no implica que tenga una facultad de decisión sobre el fallo correspondiente.



- No pasa inadvertido que conforme al artículo 8 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el legislador de la entidad estableció que para considerar que una sesión ordinaria o extraordinaria del consejo directivo del organismo descentralizado, sea válida, en primera convocatoria, podrá celebrarse cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales, y tratándose de la segunda, con la presencia del presidente, el secretario, el comisario y cuando menos dos vocales.

- Sin embargo, si el secretario y comisario sólo tienen el derecho de voz al integrar el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, esto es, un derecho de mera participación, y quienes deliberan, deciden y sancionan, son el presidente y los vocales de tal institución *—porque son los únicos que tienen derecho de voto, esto es, un derecho de decisión—*, entonces, resulta innecesario que las resoluciones de sanción aprobadas por estos últimos, deban tener la firma del secretario y comisario, aun cuando se requiera su presencia en la sesión correspondiente, en tanto estos últimos no participaron en tal decisión y sanción, precisamente, porque sólo tienen un derecho de voz.

- Por tanto, como lo determinó la Sala responsable, la falta de firma del secretario y comisario, no afecta la legalidad de la resolución combatida, porque dichos integrantes no cuentan con voto decisivo en el órgano colegiado, inclusive cuando el secretario sea quien propone el proyecto de resolución ante el consejo directivo, pues dicha atribución legal no implica que tenga una facultad de decisión sobre el fallo correspondiente.

- En consecuencia, al no haber prosperado los conceptos de violación, se **negó el amparo y la protección** de la Justicia Federal.

- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. **Amparo directo 200/2017.**

Mediante escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, en la Oficialía de Partes de la Tercera Sección de la Sala Superior del ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, ***** demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra actos de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México,



consistente en la sentencia dictada el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, en el recurso de revisión 1313/2014.

En el escrito de demanda de amparo, la quejosa señaló como derechos fundamentales violados los tutelados en los artículos 1o., 5o., 13, 14, 16, 17, 22, 123, apartado B, fracción XIII, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como tercero interesado al Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México.

El juicio de amparo se radicó con el número de expediente de **amparo directo 200/2017**, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en «Materia» Administrativa del Segundo Circuito, el que por sentencia dictada el doce de julio de dos mil dieciocho, resolvió conceder la protección constitucional a la quejosa

Las consideraciones fundamentales en que basó su resolución el Cuarto Tribunal Colegiado en «Materia» Administrativa del Segundo Circuito, se apoyan en que como se desprende de los artículos 6, 8, 9, 11 y 13, fracciones XIV, XXI y XXIV, de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, para considerar que las sesiones del consejo directivo del citado organismo descentralizado sean válidas, se exige la concurrencia del presidente, del **secretario** y del **comisario** del consejo directivo, y por lo menos dos vocales; pero que en el caso, la resolución definitiva emitida en el expediente número ***** , instaurado con motivo de las irregularidades administrativas atribuibles, entre otros, a ***** , por los hechos cometidos en el desempeño de sus funciones como agente del Ministerio Público adscrita al Centro de Justicia de Ixtapaluca, Estado de México, sólo estaba signada por el presidente suplente del consejo, y por sus cuatro vocales, lo que implicaba que carecía de la firma del **secretario** y del **comisario** del propio consejo directivo; lo cual era relevante porque conforme al artículo 9, fracción I, de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el consejo directivo es quien tiene la facultad de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública de la entidad.

Motivo por el cual, el Cuarto Tribunal Colegiado en «Materia» Administrativa del Segundo Circuito determinó **conceder la protección constitucional a**



la quejosa, para el efecto de que dejara insubsistente la sentencia reclamada; emitiera una nueva en la que estimara que fue ilegal la resolución que destituyó a la quejosa del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, y la inhabilitó por el periodo de un año; estimara que ante la prohibición constitucional de ordenar la reinstalación de la exservidora pública, la autoridad demandada debía pagarle la indemnización y demás prestaciones a que tuviera derecho, y ordenara a quien correspondiera, la inscripción en el Sistema Integral de Responsabilidades Estatal, relativa a que fue ilegal la resolución de separación e inhabilitación.

De lo destacado con antelación, se llega a la conclusión de que en el caso sí existe contradicción de tesis, en virtud de que:

1. En ambos asuntos se examinaron cuestiones esencialmente iguales, a saber: juicios de amparo directo en los que se reclamaron sentencias definitivas emitidas por la Primera y la Tercera Secciones de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en las que reconocieron la validez de las resoluciones administrativas sancionatorias emitidas por el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México.

2. Los Tribunales Colegiados llegaron a conclusiones opuestas respecto a la solución de la controversia, pues el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el juicio de **amparo directo 345/2018**, determinó que conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el secretario y el comisario de dicho organismo no tienen voto en la sesión del consejo directivo y, por tanto, **no tienen la obligación legal de suscribir la resolución impugnada**, prevaleciendo su legalidad; por lo que negó el amparo a la parte quejosa.

Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en la sentencia emitida en el juicio de **amparo directo 200/2017**, resolvió que conforme a lo que establecen los artículos 6, 8, 9, 11 y 13, fracciones XIV, XXI y XXIV, de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, para considerar que las sesiones del consejo directivo del citado organismo sean válidas, se exige la concurrencia del presidente, del **secretario** y



del **comisario**, y por lo menos dos vocales; por lo que si en el caso, la resolución administrativa sancionatoria sólo estaba signada por el presidente suplente del consejo y por sus cuatro vocales, ello implicaba que carecía de la firma del **secretario** y del **comisario** del propio consejo, **las cuales también eran necesarias**, porque conforme al artículo 9, fracción I, de la citada Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, el consejo directivo es quien tiene la facultad de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública de la entidad.

Por ello, el Cuarto Tribunal Colegiado en «Materia» Administrativa del Segundo Circuito **concedió el amparo a la parte quejosa**, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera una nueva en la que estimara que fue ilegal la resolución que destituyó a la quejosa del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, y la inhabilitó por el periodo de un año.

El contexto relatado pone de manifiesto la existencia de la divergencia de criterios denunciada, pues mientras el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito negó el amparo al considerar que el secretario y el comisario del organismo público descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, al no tener voto en la sesión del consejo directivo, no tienen la obligación legal de suscribir la resolución impugnada; en tanto que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito sostuvo lo contrario, es decir, que para la (sic) sostener la legalidad y validez de la resolución emitida por el consejo directivo de dicho organismo público descentralizado, es menester que se encuentre firmada, además del presidente del consejo y de cuando menos dos vocales, por el comisario y por el secretario, motivo por el cual concedió la protección constitucional a la parte quejosa.

Es así que existe contradicción de criterios, pues los Tribunales Colegiados que aquí participaron frente a una misma problemática jurídica llegaron a posturas opuestas.

QUINTO.—**Punto de contradicción.** Conforme a los elementos antes precisados, el punto de contradicción consiste en determinar si la falta de firma del



secretario y del comisario, ambos del Consejo Directivo del organismo público descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, afecta o no la legalidad de las resoluciones emitidas por dicho consejo.

SEXTO.—**Decisión.** Este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define.

Conforme a lo que dispone el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De acuerdo con lo anterior, para acreditar que el mandamiento escrito proviene de autoridad competente deberá estar firmado por quien esté facultado para ello, por ser la firma el signo gráfico con que se valida la intervención de las personas en cualquier acto jurídico y, por ende, con la cual se autentifica dicho mandamiento.

En este contexto, para el estudio del asunto se considera necesario precisar el concepto de "firma" partiendo de una interpretación gramatical. Así, el *Diccionario Jurídico Mexicano* lo define en los siguientes términos:

"I. (Del latín *firmare*, afirmar, dar fuerza). En la práctica no es más que el conjunto de signos manuscritos por una persona que sabe leer y escribir, con los cuales habitualmente caracteriza los escritos cuyo contenido aprueba." (*Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo D-H, p. 1453)

Por su parte, el *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* define al mismo vocablo de la siguiente manera:

"Firma, según el *Diccionario de Sinónimos y Antónimos*, Océano Conciso, tiene como sinónimos los siguientes: Marca, rúbrica, signatura, sello, refrendo. Firmar, por su parte, tiene signar, rubricar, señalar, suscribir. ... Naturaleza jurídica.



La firma es afirmación de individualidad, pero sobre todo de voluntariedad. En el primer aspecto, significa que ha sido la persona firmante y no otra quien ha suscrito el documento. En el segundo, que se acepta lo que allí se manifiesta." (*Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, volumen II, pp. 1706 y 1707).

De las definiciones transcritas se puede desprender lo siguiente:

1. La firma es un conjunto de signos manuscritos, es decir, un conjunto de rasgos de una figura determinada, que por sí sola implica afirmación de voluntariedad.

2. La firma o rúbrica es independiente del nombre y apellidos de la persona que la plasma, es decir, no se trata de elementos inherentes a ella, sino que constituye una unidad distinta, por tanto, puede ir o no acompañada de ellos, sin que ello implique que no puedan ser atribuidos a una determinada persona por medios diversos.

Precisado lo anterior, se estima necesario referir, por guardar similitud con el tema materia de la presente contradicción, que la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 13/93, determinó que aun en el supuesto de que la falta de firma de alguno de los miembros de la Junta en el laudo reclamado, pudiera producir la inexistencia de dicho laudo, de todas formas debe concederse el amparo a la parte quejosa para el efecto de que esa irregularidad sea subsanada, tomando en consideración que tanto la Constitución General de la República, como la Ley Federal del Trabajo, obligan a la Junta a dirimir el conflicto de manera pronta, completa e imparcial, dictando los laudos a verdad sabida y buena fe guardada y apreciando los hechos en conciencia.

Al efecto, se emitió la jurisprudencia 4a./J. 50/93, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, enero de mil novecientos noventa y cuatro, página cuarenta y nueve, que dice:

"LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE UNO DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DA LUGAR AL OTORGAMIENTO DEL AMPARO, NO AL SOBRESEIMIENTO.— Como los efectos del sobreseimiento en el juicio de amparo son dejar las cosas



tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, sobreseer en el juicio de garantías porque el laudo reclamado carece de firma de alguno de los miembros de la Junta implicaría dejar firme dicho acto, lo que significaría ir en contra de lo dispuesto por los artículos 889 y 890 de la Ley Federal del Trabajo, que imponen la obligación a los miembros de la Junta de firmar el proyecto de laudo. Por tanto, en la hipótesis indicada debe concederse el amparo a la parte quejosa para el efecto de que esa irregularidad sea subsanada, tomando en consideración que tanto la Constitución General de la República como la Ley Federal del Trabajo, obligan a la Junta a dirimir el conflicto de manera pronta, completa e imparcial, dictando los laudos a verdad sabida y buena fe guardada y apreciando los hechos en conciencia."

De igual manera, dicha Cuarta Sala, al resolver la contradicción de tesis 2/93, determinó que la falta de firma del acta de discusión y votación del laudo, por parte del secretario, da lugar a la invalidez de la actuación con trascendencia al laudo.

Las consideraciones de referencia dieron origen a la jurisprudencia 4a./J. 48/93, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, diciembre de mil novecientos noventa y tres, página cincuenta y cinco, que dice:

"LAUDO, ACTA DE DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO DEL. DEBE LEVANTARSE Y FIRMARSE POR EL SECRETARIO CUANDO EL PROYECTO SE MODIFICA O ADICIONA Y LA CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA OMISIÓN ES LA INVALIDEZ DE LA ACTUACIÓN.—El artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo dispone que a partir de que se declara cerrada la instrucción, el auxiliar tiene fijado un término de 10 días para formular el proyecto de resolución ya en forma de laudo, esto es con extractos de la litis, señalamiento de hechos, estudio de pruebas, consideraciones jurídicas y hasta puntos resolutivos. El artículo 887 de la propia ley establece que el presidente de la Junta citará a los miembros de la misma, para la discusión y votación y el diverso 889, dispone que si de dicha discusión y votación aparece que el proyecto del laudo es aprobado sin adiciones, ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo y se firmará de inmediato por los miembros de la Junta. En cambio, si existen modificaciones y adiciones, se ordenará al secretario que redacte el laudo de acuerdo con lo



aprobado, exigiendo que en tal caso, el resultado se haga constar en acta. Del sistema vigente se advierte, por tanto, que si el proyecto es aprobado sin adiciones ni modificaciones, las firmas inmediatas de los miembros de la Junta y del secretario autentifican la certeza y fidelidad de la resolución acordada, puesto que el proyecto automáticamente se convierte en laudo, siendo intrascendente el levantamiento del acta o la falta de la firma del secretario en ella. En cambio si hubo adiciones y modificaciones, sí es necesario que el resultado se haga constar en el acta, como lo exige el segundo párrafo del artículo 889 de la Ley Federal del Trabajo, acta que debe ser autorizada por el secretario con su firma de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 721 del mismo ordenamiento, lo cual resulta lógico para resguardar la certeza de lo resuelto dado el tiempo transcurrido entre el acuerdo y el engrose. De ahí que si en este supuesto, el acta de discusión y votación omite la firma del secretario, tal omisión puede producir la invalidez del procedimiento relativo con trascendencia al laudo."

De las consideraciones anteriores se puede obtener que la falta de firma del laudo correspondiente por parte de alguno de los integrantes del tribunal de trabajo o, en su caso, del secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, afecta su legalidad.

Los razonamientos expuestos sirven como punto de apoyo, por las conclusiones ahí alcanzadas, para emprender el estudio de la presente contradicción de tesis, y determinar si la falta de firma del secretario y del comisario, ambos del consejo directivo del organismo público descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, afecta o no la legalidad de las resoluciones emitidas por dicho consejo; para lo cual es menester precisar que los Tribunales Colegiados contendientes partieron de la interpretación que al efecto hicieron del artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México.

Cabe aclarar que de la ejecutoria emitida en el juicio de **amparo directo 345/2018**, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se desprende que se señaló como acto reclamado la sentencia dictada el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, por la Primera Sección de la Sala



Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el recurso de revisión 1172/2017, interpuesto en contra de la sentencia dictada el siete de julio de dos mil diecisiete, en el juicio administrativo 310/2017, del índice de la Primera Sala Regional de dicho tribunal, en el que se demandó la nulidad de la resolución emitida el **veintiséis de enero de dos mil diecisiete**, en el procedimiento administrativo *****, por el consejo directivo del organismo público descentralizado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, en la que se determinó destituir a *****, del empleo, cargo o comisión, e inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones por el término de un año.

Asimismo, se precisa que en la diversa ejecutoria emitida en el juicio de **amparo directo 200/2017**, por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se señaló, como acto reclamado, la sentencia dictada el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, por la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el recurso de revisión 1313/2014, interpuesto en contra de la sentencia dictada el treinta de septiembre de dos mil catorce, en el juicio administrativo 432/2014, del índice de la Quinta Sala Regional de dicho tribunal, en el que se demandó la nulidad de la resolución emitida el **nueve de mayo de dos mil catorce**, en el procedimiento administrativo *****, por el consejo directivo del organismo público descentralizado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, en la que se determinó destituir a *****, del empleo, cargo o comisión, e inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones por el término de un año.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito analizó el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, vigente al **veintiséis de enero de dos mil diecisiete**; en tanto que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito analizó dicho precepto, vigente al **nueve de mayo de dos mil catorce**, por tanto, se impone conocer el contenido de dicho precepto, vigente cuando se emitió la resolución administrativa sancionatoria relativa, a saber:



| <p>Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, vigente al nueve de mayo de dos mil catorce.</p> | <p>Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, vigente al veintiséis de enero de dos mil diecisiete.</p> |
|--|---|
| <p>"Artículo 6. El consejo directivo será la máxima autoridad de la inspección general y estará integrado por:</p> <p>I. Un presidente, quien será el secretario de la Contraloría;</p> <p>II. Un secretario, quien será el inspector general;</p> <p>III. Un comisario, en términos de la ley de la materia;</p> <p>IV. Cuatro vocales, que serán un representante de la Secretaría de Finanzas, un representante de la <u>Procuraduría General de Justicia del Estado de México</u>, un representante de la <u>Secretaría de Seguridad Ciudadana</u> y un representante de la <u>Consejería Jurídica</u>.</p> <p>"Por cada uno de los integrantes, el consejo directivo aprobará el nombramiento de un suplente, quien será propuesto por el propietario. <u>El representante y suplente deberán tener como mínimo el nivel de director general o su equivalente.</u></p> <p>"Los miembros del consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz. Sus integrantes no tendrán una retribución adicional a su salario por el desempeño de estas actividades.</p> | <p>"Artículo 6. El consejo directivo será la máxima autoridad de la inspección general y estará integrado por:</p> <p>I. Un presidente, quien será el secretario de la Contraloría;</p> <p>II. Un secretario, quien será el inspector general;</p> <p>III. Un comisario, en términos de la ley de la materia;</p> <p>IV. Cuatro vocales, que serán un representante de la Secretaría de Finanzas, un representante del <u>Centro de Control de Confianza</u>, un representante de la <u>Secretaría de Salud</u> y un representante de la <u>Secretaría de Justicia y Derechos Humanos</u>.</p> <p>"Por cada uno de los integrantes, el consejo directivo aprobará el nombramiento de un suplente, quien será propuesto por el propietario. <u>Los representantes deberán tener como mínimo el nivel de director general o su equivalente, para el caso del director general del Centro de Control de Confianza, el suplente será el servidor público de la jerarquía inmediata inferior.</u></p> <p>"Los miembros del consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz. Sus integrantes no tendrán retribución adicional a su salario por el desempeño de estas actividades.</p> |



"Los acuerdos del consejo directivo se tomarán por mayoría de votos.

"El presidente deberá invitar a un representante de la sociedad civil, quien tendrá derecho a voz, pudiendo ser renovado periódicamente. Los criterios y métodos de selección del representante de la sociedad civil, serán los establecidos en el reglamento.

"Además, participará con voz el contralor municipal de que se trate, cuando el consejo directivo conozca de la responsabilidad de algún servidor público municipal, derivado de la aplicación del Convenio de Asunción de Funciones."

"Los acuerdos del consejo directivo se tomarán por mayoría de votos.

"El presidente deberá invitar a tres representantes de la sociedad civil organizada, quienes tendrán derecho a voz, pudiendo ser renovados periódicamente. Los criterios y métodos de selección del representante de la sociedad civil, serán establecidos en el reglamento. Adicionalmente, contarán con invitados no permanentes, que serán las autoridades u organizaciones que tengan relación con los temas a tratar en la sesión.

"Además, participará con voz el contralor municipal de que se trate, cuando el consejo directivo conozca de la responsabilidad de algún servidor público municipal.

"El consejo directivo podrá invitar a las sesiones a autoridades no pertenecientes al mismo, quienes sólo tendrán derecho a voz."

Como se desprende del cuadro comparativo anterior, el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, vigente al nueve de mayo de dos mil catorce, analizado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, y el mismo precepto, pero vigente en dos mil diecisiete, que interpretó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, son coincidentes en lo que al caso interesa, en lo siguiente:

i (sic). El consejo directivo será la máxima autoridad de la inspección general y estará integrado por un **presidente**, quien será el secretario de la Contraloría; un **secretario**, quien será el inspector general; un **comisario**, en términos de la ley de la materia y **cuatro vocales**.

2. Por cada uno de los integrantes, el consejo directivo aprobará el nombramiento de un suplente, quien será propuesto por el propietario.



3. Los miembros del consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, **con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz.**

5 (sic). Los acuerdos del consejo directivo se tomarán por mayoría de votos.

Lo anterior denota que si bien es cierto, los Tribunales Colegiados contendientes analizaron el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, vigente en diferentes épocas, y que dicho precepto sufrió reformas; también lo es que la porción normativa que analizaron, y que es la que dio origen a que sostuvieran criterios encontrados, es la misma, esto es, aquella que establece que el consejo directivo será la máxima autoridad de la inspección general y estará integrado por un presidente, quien será el secretario de la Contraloría; un secretario, quien será el inspector general; un comisario, en términos de la ley de la materia y cuatro vocales; y que los miembros del consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, **con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz.**

Por tanto, será dicha porción normativa la que sirva de apoyo para resolver la presente contradicción de tesis y fijar el criterio que con carácter de jurisprudencia deba prevalecer.

Precisado lo anterior, debe decirse que conforme al artículo 1 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, la inspección general de dicho organismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.

Asimismo, el artículo 6 de la referida Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, en lo que al caso interesa, establece que el consejo directivo será la máxima autoridad de la inspección general y estará integrado por un presidente, un secretario, un comisario y cuatro vocales; **que los miembros del consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz,** y que los acuerdos del consejo directivo se tomarán por mayoría de votos.



Conforme al artículo 8 de la ley que crea el organismo público descentralizado en cita señala que el consejo directivo sesionará en forma ordinaria cuando menos una vez cada dos meses y de manera extraordinaria, cada vez que el presidente lo estime conveniente, o a petición de por lo menos una tercera parte del total de sus miembros, las cuales podrán celebrarse en primera convocatoria **cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales**, y en caso de que se trate de segunda convocatoria, las sesiones podrán celebrarse **válidamente** con la presencia del **presidente, el secretario, el comisario y cuando menos dos vocales**.

El artículo 9, fracción I, del ordenamiento local en cita prevé que el consejo directivo tendrá, además de las atribuciones previstas en la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México y su reglamento, la de imponer sanciones administrativas, derivadas del procedimiento que realice el inspector general, quien conforme lo establece «el» artículo 13, fracciones XIV, XXI y XXIV, tiene las atribuciones de ordenar la práctica de inspecciones e investigaciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que puedan implicar inobservancia de sus deberes; someter a la aprobación del consejo directivo el proyecto de resolución del procedimiento instaurado en contra de los servidores públicos y comisionar a sus subordinados para llevar a cabo las técnicas de verificación, quienes le harán de su conocimiento el resultado de las mismas a través del acta administrativa o del informe correspondiente.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, se desprende que para considerar **válida** una sesión, sea ordinaria o extraordinaria, del Consejo Directivo del organismo descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, en primera convocatoria, es menester que concurren el presidente, **el secretario, el comisario** y la mayoría de los vocales, y tratándose de la segunda convocatoria, se requiere indefectiblemente la presencia del presidente, **del secretario, del comisario** y cuando menos dos vocales.

Cabe señalar que si bien es cierto, conforme al artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, los miembros del



consejo directivo tendrán derecho a voz y voto, con excepción del secretario y del comisario, quienes sólo tendrán derecho de voz; también lo es que para considerar legalmente válidas las resoluciones dictadas en las sesiones del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, deberán acudir a éstas, necesariamente, entre otros, el secretario y el comisariado (sic), y la forma en que puede llegarse a la convicción de que efectivamente asistieron es plasmando su firma; luego, es de concluirse que sí deberán firmar la resolución correspondiente, para darle validez por cuanto a la integración formal del consejo directivo.

Lo anterior implica que si no se encuentra firmada la resolución respectiva, por todos y cada uno de los integrantes del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, incluyendo, desde luego, al secretario y al comisario, aun cuando no tengan derecho a voto, se incumple con la formalidad de la debida integración del referido consejo, lo que, en consecuencia, impide que se pueda hacer pronunciamiento en cuanto a la legalidad de las resoluciones que emita, pues no podrán surtir efecto jurídico alguno, toda vez que la firma del secretario y/o del comisario, constituye un requisito para la validez de las sesiones en las que el consejo directivo emite las resoluciones correspondientes.

Lo anterior es así, pues como se señaló, el artículo 8 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México establece que las sesiones del consejo directivo podrán celebrarse válidamente cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales.

Sobre todo se toma en consideración que, como se vio, el consejo directivo, como máxima autoridad de la inspección general, se integra, entre otros, por un **secretario**, que será el inspector general, quien a su vez tiene la facultad de someter a la aprobación de dicho consejo, el proyecto de resolución del procedimiento instaurado en contra de los servidores públicos, de lo que se sigue que si bien no tiene derecho a voto por cuanto a las resoluciones que tome el consejo directivo, sí se encuentra obligado a asistir a las sesiones correspondientes y, por consecuencia natural y necesaria de ello, signar las resoluciones que en la misma se tomen, en comunión con el comisario, para darle validez a la integración formal del tantas veces citado consejo directivo.



Se cita en apoyo de lo anterior, por analogía, la tesis 2a. CXLIX/99, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de mil novecientos noventa y nueve, página cuatrocientos nueve, en la cual se estableció el alcance de la sentencia de amparo directo cuando carece de la firma del secretario de Acuerdos, que dice:

"SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. ES INVÁLIDA SI FALTA LA FIRMA DEL SECRETARIO DE ACUERDOS, DEBIÉNDOSE ORDENAR QUE SE SUBSANE LA IRREGULARIDAD.—De lo establecido por los artículos 60, 61, 219 y 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo conforme a su artículo 2o., se evidencia que todo tribunal debe actuar asistido por secretario o, en su caso, por testigos de asistencia; que de los actos sobre los que deba quedar constancia en el juicio intervendrá el secretario, autorizándolos con su firma y que, asimismo, las sentencias deben ser autorizadas por el secretario; **lo anterior significa que la firma de éste constituye un requisito para la validez y existencia** de las sentencias. Por tal motivo, cuando el asentamiento, con pretensión de certificación, relativo a la vista de un juicio de amparo directo y la sentencia emitida por los Magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito no fue firmada por el secretario de Acuerdos de dicho órgano jurisdiccional, tales documentos carecen de validez ante la ausencia de fe pública que acredite su existencia. Luego, ante la falta del citado requisito, procede declarar insubsistente la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento, con el objeto de que se dicte la sentencia en la forma y términos establecidos en la ley, sentencia que debe notificarse personalmente a las partes, para no dejarlas en estado de indefensión."

Cabe decir que aun cuando el criterio de mérito se refiere a las sentencias de amparo directo, de él deriva que las sentencias deben ser autorizadas por el secretario, lo que significa que la firma de dicho funcionario constituye un requisito para la validez de las sentencias.

Por tal motivo, conforme a tal criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es dable colegir que cuando las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, carecen de la firma del secretario y/o del comisario, es inconcuso que tal actuación se encuentra viciada de origen, lo que de suyo impide examinar la legalidad por cuanto a su contenido se refiere, porque pre-



viamente a la determinación de legalidad, se debe analizar si se satisface la formalidad referida, ya que tal requisito constituye un elemento de validez de las resoluciones del consejo directivo.

No se inadvierte que el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, también establece que el presidente del consejo directivo deberá invitar a tres representantes de la sociedad civil organizada, quienes tendrán derecho a voz, pudiendo ser renovados periódicamente; sin embargo, debe decirse que esa cuestión no es materia de la presente contradicción de tesis, porque no fue analizada por los Tribunales Colegiados contendientes; no obstante, debe decirse que el criterio que aquí se sostiene no resulta aplicable a dichos representantes de la sociedad civil organizada, porque conforme al precepto legal en cita, no forman parte del consejo directivo, como sí lo son el secretario y el comisario, aun cuando éstos sólo tendrán derecho de voz.

Conforme a lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que coincide en lo fundamental con el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que se redacta en los siguientes términos:

CONSEJO DIRECTIVO DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO Y/O DEL COMISARIO, COMO INTEGRANTES DEL MISMO, AFECTA LA LEGALIDAD DE SUS RESOLUCIONES. Conforme a la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, la máxima autoridad de dicho organismo público descentralizado es el Consejo Directivo, el cual se integra por un presidente, un secretario, un comisario, y cuatro vocales. Así, si bien el artículo 6o. de la referida ley, establece que los miembros del Consejo Directivo tendrán derecho a voz y voto, con excepción del secretario y del comisario quienes sólo tendrán derecho de voz, esa circunstancia no exime al secretario y al comisario referidos, de firmar las resoluciones que emita el Consejo Directivo, pues el propio precepto establece que éste, como máxima autoridad de la inspección general, se encuentra integrado por un presidente, un secreta-



rio, un comisario y cuatro vocales; aunado a que de la interpretación del artículo 8o. del mismo ordenamiento legal, se desprende que las sesiones del Consejo Directivo podrán celebrarse válidamente cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales. Por tanto, la falta de firma en las resoluciones que emita el Consejo Directivo, por parte de alguno de sus integrantes, incluidos el secretario y/o el comisario, aun cuando éstos carezcan de voto, afecta su validez, por lo que no deben surtir efecto legal alguno, pues de lo contrario se estaría subsanando el vicio formal de origen.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese a los Tribunales Colegiados contendientes mediante oficio; remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por mayoría de votos de los Magistrados: Presidente Tito Contreras Pastrana, Julia María del Carmen García González (sic), David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel; fue ponente el primero de los nombrados.

En términos de los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial.

La tesis de jurisprudencia PC.II.A. J/21 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la página 1487 de esta *Gaceta*.



Nota: La tesis de jurisprudencia I.9o.P. J/13 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que presenta la Magistrada Julia María del Carmen García González, en la contradicción de tesis 5/2019.

Con el debido respeto a mis compañeros Magistrados Tito Contreras Pastrana, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel, integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, debo decir que si bien estoy de acuerdo en que existe la contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto en Materia Administrativa del Segundo Circuito, no coincido con el criterio asumido por esa mayoría en cuanto a que la falta de firma del secretario y/o del comisario, integrantes del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México afecta la legalidad de sus resoluciones, razón por la que, en términos del artículo 186¹⁰ de la Ley de Amparo, **formulo el presente voto particular.**

La suscrita considera que la falta de firma del secretario y/o del comisario en las resoluciones que emita el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México no afecta su legalidad, en tanto que sólo tienen derecho de voz, mas no de voto; de ahí que las consideraciones que éstos emiten únicamente constituyen opiniones carentes de materialidad, que pueden ser o no tomadas en cuenta, ya que la decisión que se apruebe será por los integrantes que cuentan con ambas posibilidades –de voz y voto–, quienes, desde luego, sí se encuentran obligados a signar el fallo respectivo, pues éste constituye el acto administrativo a través del cual, de manera unilateral, el consejo directivo aplica y ejecuta las disposiciones jurídicas en relación con un sujeto determinado, en quien producirán efectos jurídicos.

¹⁰ **"Artículo 186.** La resolución se tomará por unanimidad o mayoría de votos. En este último caso, el magistrado que no esté conforme con el sentido de la resolución deberá formular su voto particular dentro del plazo de diez días siguientes al de la firma del engrose, voto en el que expresará cuando menos sucintamente las razones que lo fundamentan. ..."



La posición en comentario deriva de la intelección del artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, de cuyo contenido se advierte que:

El **consejo directivo** del instituto se integra:

a) Por un presidente –secretario de la Contraloría–.

b) Un secretario –inspector general–.

c) Un comisario.

d) Cuatro vocales –un representante de la Secretaría de Finanzas, inicialmente¹¹ por un representante de la otrora Procuraduría General de Justicia del Estado de México, uno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y otro de la Consejería Jurídica, después,¹² por un representante del Centro de Control de Confianza, uno de la Secretaría de Salud y otro de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos.

e) Representantes de la sociedad civil organizada invitados (uno de acuerdo a la ley vigente al nueve de mayo de dos mil catorce y tres conforme a la ley vigente al veintiséis de enero de dos mil diecisiete).

Asimismo, los integrantes del consejo directivo identificados con los incisos **a)** y **d)**, **tendrán derecho a voz y voto**; sin embargo, el aludido precepto es expreso en señalar que el **secretario y comisario sólo tendrán derecho de voz**, como también lo hace en relación con los representantes de la sociedad civil organizada.

En ese sentido, si bien el precepto evidencia indudablemente que el secretario y comisionado (sic) tienen la posibilidad de que se les dé intervención en las sesiones de dicho órgano colegiado, al igual que a los representantes de la sociedad civil, cierto es también que el hecho de que se les haya vedado el voto en las determinaciones ahí adoptadas, trae como consecuencia que sea innecesario analizar o desvirtuar lo dicho por ellos y más aún que sus aportaciones

¹¹ Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, vigente al nueve de mayo de dos mil catorce.

¹² Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, vigente al veintiséis de enero de dos mil diecisiete.



deban ser anotadas íntegramente en el cuerpo de los acuerdos tomados, así como que se contenga la firma de cada uno de los integrantes con voz, pero sin voto.

Lo expuesto, a criterio de la suscrita es así, porque si bien los restantes integrantes del Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, **con voz y voto pueden atender a las aportaciones y observaciones realizadas por el secretario y el comisario** –y en su caso por los representantes de la sociedad civil–, ello será en la medida en que, de acuerdo al caso concreto, se estimen oportunos, lo que implica que sólo constituyen meros comentarios; sin embargo, en forma alguna se les obliga a atender a cada uno de ellos y mucho menos a que queden asentados en el cuerpo del acuerdo o resolución que se emita en cada sesión celebrada.

Lo anterior, en virtud de que el legislador consideró conveniente que en el Consejo Directivo de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México participaran el secretario, comisario, autoridades, los representantes de la sociedad civil organizados invitados, con derecho a intervención en las sesiones que se llevaran a cabo; sin embargo, se reitera, en forma expresa se vedó el voto a las autoridades y organizaciones citadas anteriormente, en las decisiones adoptadas por tal organismo, por lo que evidentemente sólo podrían opinar y, en caso de que el consejo lo considere pertinente, puede añadir dichas opiniones en el acuerdo emitido.

Ello resulta de suma relevancia puesto que la firma, como se sostuvo en el proyecto de la mayoría, es el signo expreso e inequívoco mediante el cual las personas manifiestan su voluntad en los actos que se realizan en forma escrita y, por ende, es lo que revela la voluntad de adoptar la decisión para todos los efectos jurídicos a que haya lugar, de modo que pedir la firma de quien no tiene posibilidad de decidir e incidir, me parece un exceso, sobre todo si se toma en cuenta que la inclusión o no de la firma no se vincula con la debida integración del órgano colegiado, pues son temas completamente diferentes.

Máxime que en consideración de la suscrita, de ninguna manera la falta de firma del secretario y comisario –y en su caso, de los representantes de la sociedad civil–, afecta la legalidad del acuerdo que se combate, toda vez que no cuentan con la posibilidad de decidir en las determinaciones del órgano colegiado, es decir, aunque participan los antes nombrados en las sesiones respectivas, las decisiones que se tomen sólo constituyen la voluntad unilateral de quienes cuentan con voz y voto, a saber: del presidente y de los cuatro vocales respectivos.



Se indica lo anterior, porque el artículo 1.8, fracción I,¹³ del Código Administrativo del Estado de México prevé que para que un acto administrativo sea válido, entre otros requisitos, debe ser expedido por una autoridad competente, precisando que tratándose de actos emitidos por un órgano colegiado, éstos tienen que cumplir con las formalidades previstas en el ordenamiento que le otorga facultades para emitir el referido acto, en la especie, es el artículo 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, de cuyo contenido, como se vio, se advierte que el legislador expresamente vedó de voto, entre otros, al secretario y al comisario, y con ello, desde mi punto de vista, trae como consecuencia que no sean obligatorias las firmas de dichos funcionarios y, por tanto, la falta de las firmas de éstos no afecta la legalidad de los actos que se emitan.

Así es, porque la declaración que en su caso emita el consejo directivo a través de los integrantes que gozan de voz y voto implica un discernimiento, es decir, un juicio de valor respecto del cual toman posición para resolver un asunto, situación que no es propia del **secretario y el comisario** –y en su caso de los representantes de la sociedad civil–, al contar únicamente con derecho de voz, lo que significa que sus opiniones no tienen efectos jurídicos.

En efecto, el acto administrativo emitido por el consejo directivo se emite únicamente por los integrantes que cuentan con voz y voto, de modo que son, *per se*, quienes materialmente asumen la decisión que se llega a tomar, por lo que si bien las opiniones dadas por quienes únicamente cuentan con derecho de voz podrían tener gran valor, lo cierto es que carecen de trascendencia jurídica.

En ese orden, estimo que efectivamente el secretario y comisario, como parte integrante del consejo directivo, tienen derecho a emitir sus opiniones al contar con derecho de voz; sin embargo, del multicitado artículo 6¹⁴ no se aprecia ni

¹³ **Artículo 1.8.** Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

"I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo."

¹⁴ Sirve de apoyo, por analogía, la tesis aislada P. LXII/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 106 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, Novena Época, con número de registro: 173417, de rubro y texto siguientes: "VOTOS PARTICULAR O CONCURRENTES. NO PUEDE FORMULARLOS EL MINISTRO QUE INTERVIENE EN LA DISCUSIÓN DE UN ASUNTO, PERO NO PARTICIPÓ EN SU VOTACIÓN.— De los artículos 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 46, fracción VI, 64, fracciones I y VII, y 66 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que los Ministros pueden expresar su opinión acerca de un asunto en las sesiones que



aparece que deban firmar el acto administrativo para validar sus decisiones, en tanto que la obligación de la firma nace cuando se materializa la postura mediante el voto, como acto personal y definitivo; por lo que, si no tienen derecho los antes nombrados a emitir la decisión final, al no formar parte de la votación, ello evidencia que no existe obligación de plasmar la firma, por tanto, la falta de las firmas del secretario y comisario no invalida el acto administrativo.

Por estas razones no comparto el criterio adoptado por la mayoría y, por ello, formulo este voto particular en los términos mencionados.

En términos de los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial.

Este voto se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESOLUCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO Y/O DEL COMISARIO, COMO INTEGRANTES DE ÉSTE, AFECTA SU VALIDEZ Y, POR ENDE, NO DEBEN SURTIR EFECTOS LEGALES. Conforme a la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México abrogada, la máxima autoridad de dicho organismo es el Consejo Directivo, el cual se integra por un presidente, un secretario, un comisario, y cuatro vocales. Así, si bien el artículo 6 de la ley referida, establece que los miembros del

se realicen, y están obligados a emitir su voto a favor o en contra del proyecto de resolución, salvo que no hayan estado presentes en su discusión o no puedan, por impedimento, participar en ella. Por tanto, el derecho a formular voto particular por escrito, si disienten del sentido del fallo aprobado por la mayoría, o voto concurrente, si comparten el sentido pero discrepan de las consideraciones que lo sustentan, **nace cuando materializan esa postura en sesión mediante su voto, como acto personal y definitivo; de lo contrario, aun en el supuesto de que hayan intervenido en la discusión del asunto, si no emitieron la decisión final, no podrán exponer por ese medio la inconformidad con su sentido o consideraciones, ya que esos votos forman parte de la resolución aprobada, en la que únicamente aparecen los Ministros que participaron en la votación.** Lo anterior no implica que se restrinjan los derechos de los Ministros para participar con voz en la discusión de un asunto cuando se retiraron antes de la votación final, pues conservan el derecho a solicitar que la opinión que hayan externado en la sesión respectiva o presentado en ésta por escrito, conste en la razón que elabora el secretario general de Acuerdos, la cual se agrega al expediente, pero que a diferencia del voto particular o concurrente, no forma parte de la resolución aprobada por la mayoría."



Consejo Directivo tendrán derecho a voz y voto, con excepción del secretario y del comisario, quienes sólo tendrán derecho de voz, esa circunstancia no los exime de firmar las resoluciones que emita dicho Consejo, pues el propio precepto establece que éste estará integrado, entre otros, por un secretario y un comisario; además, de la interpretación del artículo 8 del propio ordenamiento legal deriva que las sesiones del Consejo Directivo podrán celebrarse válidamente cuando concurren el presidente, el secretario, el comisario y la mayoría de los vocales. De ahí que la falta de firma en las resoluciones que emita el Consejo Directivo, por parte de alguno de sus integrantes, incluidos el secretario y/o el comisario, aun cuando éstos carezcan de derecho a voto, afecta su validez, por lo que no deben surtir efecto legal alguno, pues de lo contrario se estaría subsanando el vicio formal de origen.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.
PC.II.A. J/21 A (10a.)

Contradicción de tesis 5/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 5 de noviembre de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Tito Contreras Pastrana, David Cortés Martínez, Bernardino Carmona León y José Manuel Torres Ángel. Disidente: Julia María del Carmen García González. Ponente: Tito Contreras Pastrana. Secretario: David Tagle Islas.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 345/2018 y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 200/2017.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 5/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

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 O DEFINITIVA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, AUN CUANDO SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS QUE ESTABLECEN LOS REQUISITOS PARA GOZAR DE LA PRESUNCIÓN DE BUENA FE EN LA ADQUISICIÓN Y DESTINO LÍCITO DE BIENES, PUESTO QUE DICHA LEY NO ES AUTOAPLICATIVA, SINO QUE SE REQUIERE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 33/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO, SEXTO, OCTAVO Y NOVENO, TODOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 3 DE MARZO DE 2020. MAYORÍA DE TRECE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO, MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS, VÍCTOR FRANCISCO MOTA CIENFUEGOS, WALTER ARELLANO HOBELSBERGER, ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES, FERNANDO ALBERTO CASASOLA MENDOZA, VÍCTOR HUGO DÍAZ ARELLANO, FERNANDO RANGEL RAMÍREZ, ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ, JOSÉ RIGOBERTO DUEÑAS CALDERÓN, ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ, DANIEL HORACIO ESCUDERO CONTRERAS Y ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS, QUIEN FORMULÓ VOTO CON SALVEDADES. DISIDENTES: GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES Y ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ. SECRETARÍA: MARÍA LILIANA SUÁREZ GASCA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la contradicción de tesis denunciada, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que se refiere a la posible contradicción de criterios entre cuatro Tribunales Colegiados de la misma materia y Circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.



SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, pues la formuló una Magistrada integrante de un Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, conforme a lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Objeto concreto de la denuncia de contradicción de tesis.** Consiste, en principio, en determinar si procede o no la suspensión provisional o definitiva del decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, con motivo de su sola entrada en vigor, aunque no exista un acto concreto de aplicación, atendiendo a si se actualizan o no las excepciones establecidas en el artículo 128 de la Ley de Amparo.

CUARTO.—**Posturas contendientes.**

I. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión (incidental) **342/2019**, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, consideró en esencia, que se actualiza la excepción contenida en el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo,¹ ya que a la postre, la parte quejosa (persona física), al no existir ningún procedimiento de extinción de dominio en su contra, tiene el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento, por lo que procederá la suspensión solicitada, aunado a que la Ley Nacional de Extinción de Dominio es autoaplicativa, porque regula la privación de bienes sin procedimiento judicial previo, razones por las que estimó procedente revocar la sentencia interlocutoria recurrida, en la que se había negado la suspensión definitiva, y conceder dicha medida cautelar para el efecto de que, en caso de que se llegara a iniciar un proceso de extinción de dominio en contra del quejoso, respecto del bien señalado en su demanda de amparo, no se proceda a su venta, disposición, transmisión de la posesión (uso, depósito, comodato, arrendamiento o cualquier otro acto similar) de forma anticipada, en el entendido de

¹Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión: ...XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;"



que esta medida no tiene el alcance de impedir el inicio o prosecución del referido juicio de extinción de dominio, y que estará vigente hasta en tanto se resuelva el fondo del juicio de amparo.

Las consideraciones que sustentan el citado criterio son las siguientes:

"CUARTO. Son fundados los argumentos que expresa el recurrente en los agravios que hace valer y, por tanto, suficientes para revocar la sentencia interlocutoria recurrida, como se verá a continuación. ...Esto es así, porque en el caso, al reclamarse la norma general como autoaplicativa no es aplicable la fracción XII del artículo 129 de la Ley de Amparo, que invocó la Juez de Distrito, por no existir algún procedimiento que suspender, aunado a que los efectos de la medida cautelar al versar únicamente respecto del tema de la presunción de buena fe en la adquisición y destino de bienes, no impide la tramitación de ninguna secuela procedimental, sino que únicamente los efectos de esos requisitos no podrán aplicarse en perjuicio de la esfera jurídica del quejoso, con lo que no se causa el perjuicio al interés social ni se contraviene el orden público aducido por la jueza federal. En efecto, para justificar esta afirmación, necesario (sic) precisar que la suspensión es una institución jurídica que tiene como finalidad paralizar la ejecución o los efectos de los actos o normas reclamados en el juicio de amparo, a efecto de conservar la materia del juicio y, durante su tramitación, evitar perjuicios al agraviado. A partir de la reforma del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de seis de junio de dos mil once, se estableció que cuando la naturaleza de los actos reclamados lo permita, podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante (sic) condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, como se advierte de la parte conducente que establece: (se transcribe el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal). Además, el artículo 138 de la Ley de Amparo, prevé que promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social. Asimismo, el primer párrafo del artículo 148 de la Ley de Amparo establece que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso. Ahora, asiste razón a la parte



recurrente en el sentido de que al reclamarse una norma general de carácter autoaplicativo, esto es, sin un acto concreto de aplicación, no existe en su contra algún procedimiento de extinción de dominio el cual se pueda paralizar, por tanto, no se está impidiendo el inicio del citado procedimiento en uso de las facultades que tenga la fiscalía respectiva ni tampoco su continuación –pues no ha iniciado ningún juicio de extinción de dominio– lo que hace inaplicable al caso la fracción XII del artículo 129 de la Ley de Amparo por tener como elemento fundamental la existencia de un procedimiento susceptible de ser paralizado, cuestión que (sic) el caso no acontece. Ahora, de la solicitud de suspensión definitiva, así como el (sic) contenido de la demanda de amparo, se advierte que el quejoso no reclamó la totalidad de los artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, sino, sólo aquellos que estimó le pudieran llegar a afectar por su imprecisión. En este orden, este Tribunal Colegiado estima que la suspensión definitiva solicitada debe concederse como lo determina la ley de la materia para impedir los efectos y consecuencias del decreto reclamado en tanto se juzga su constitucionalidad; relacionado sólo con el tema planteado por el quejoso relativo a que las normas que regulan la privación de bienes sin una determinación judicial previa, que es la inquietud que destaca el quejoso que generan por la propia entrada en vigor de la norma, la exigencia de cumplir obligaciones de hacer que antes de dicha ley no existían, lo que modifica el estado jurídico anterior del petitionario de garantías. Así, al no existir algún acto concreto de aplicación es que tampoco se tiene la instauración de un procedimiento de extinción de dominio cuya paralización sea la causa de la improcedencia de la suspensión solicitada, por lo que en el caso no es aplicable la regla general establecido (sic) en la fracción XII del artículo 129 de la Ley de Amparo. Esto, ya que en la circunstancias (sic) en que se solicitó la suspensión definitiva –norma autoaplicativa sin acto concreto de aplicación– lo que podría ser aplicable es la excepción contenida en dicho precepto legal, ya que a la postre, la parte quejosa al no existir ningún procedimiento de extinción de dominio en su contra tiene el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento, por lo que procederá la suspensión solicitada de conformidad con dicha fracción. Ante estas circunstancias, al establecerse que con el carácter autoaplicativo de la norma general impugnada, cuya suspensión definitiva se solicitó únicamente para que no se materialicen los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso respecto de las normas que regulan la privación de bienes sin una determinación judicial previa, este tribunal considera que no se causa el perjuicio al interés social, ni se contra-



viene el orden público aducido por la Jueza federal, en tanto que no se paralizaría ningún procedimiento de extinción de dominio, por no existir hasta el momento, sino por el contrario la parte quejosa estaría en la excepción por tener el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento, con lo que se cumpliría el requisito establecido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, para la concesión de la medida cautelar solicitada; en tanto, que si genera perjuicio a la parte quejosa, pues sin juzgarse aun la constitucionalidad de la norma, se le establecen obligaciones para prever una afectación, de llegarse a dar el caso. Asimismo, este colegiado estima que el sólo hecho de que la ley reclamada determine que sus disposiciones son de orden público e interés social, ello no impide conceder la suspensión de la norma general reclamada, ya que se debe analizar caso por caso, para advertir si los efectos de la concesión de la medida solicitada pueda (sic) afectar tales instituciones, máxime que incluso en la fracción XII del artículo 129 de Ley de Amparo no restringe de manera total la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo, en tanto que sobre las cuestiones del procedimiento de extinción de dominio la propia ley reglamentaria del juicio de amparo establece que en caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión. Esto, ya que cuando el amparo se solicita contra los efectos de una ley que se estima inconstitucional, no puede invocarse, para negar la suspensión, el hecho de que la sociedad y el Estado estén interesados en la aplicación de dicha ley, pues esto equivaldría a prejuzgar que ella ya superó el matiz de constitucionalidad, ya que es el amparo en cuanto al fondo el que debe resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicha ley; en consecuencia, en estos casos es procedente conceder la suspensión. Tiene aplicación la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: 'LEYES, SUSPENSIÓN EN AMPARO CONTRA LAS.' (se transcribe el texto de la tesis). **Ahora, este Tribunal Colegiado advierte que respecto de la suspensión definitiva solicitada por el quejoso para impedir en su esfera jurídica los efectos y consecuencias de la norma autoaplicativa que regula la privación de bienes sin determinación judicial previa, es procedente, ya que con su concesión no se causaría perjuicio al interés social ni se contravendría el orden público, ya que únicamente tendría como efecto que sin impedir el inicio de un procedimiento de extinción de dominio o sin suspender la prosecución de alguno ya instaurado no sean aplicados los requisitos de la citada presunción de buena fe en perjuicio del solicitante, máxime que tendría el carácter de ser un tercero ajeno al**



procedimiento con lo cual podría defender sus bienes y derechos con mayor certeza y seguridad frente a la acusación de la parte demandante. Por lo anterior, se estima que la suspensión definitiva solicitada se debe conceder al quejoso para el efecto de que: en caso de que se llegara a iniciar un proceso de extinción de dominio, en contra del quejoso, respecto del bien señalado en su demanda de amparo, no se proceda a su venta, disposición, transmisión de la posesión (uso, depósito, comodato, arrendamiento o cualquier otro acto similar) de forma anticipada, en el entendido de que esta medida, no tiene el alcance de impedir el inicio o prosecución del referido juicio de extinción de dominio, y que estará vigente hasta en tanto se resuelva el fondo del juicio de amparo. En ese orden, al resultar fundados los agravios expresados, por los motivos señalados, es dable revocar la interlocutoria recurrida y conceder al quejoso la suspensión definitiva de los actos reclamados. Esta suspensión definitiva surte sus efectos sin necesidad de exhibición de garantía, en razón de que no existe tercero interesado. Finalmente, es de hacer notar que el criterio sostenido en el presente recurso de revisión es contrario a lo razonado y resuelto en los diversos recursos **Q.C. 317/2019**, **Q.C. 304/2019** y **Q.C. 310/2019** de los índices del Segundo, Sexto y Octavo Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, respectivamente, por lo que se ordena denunciar la posible contradicción de tesis."

No pasa inadvertido para este Pleno de Circuito, que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito también sustentó, en parte, el criterio referido con antelación, al resolver el recurso de queja **Q.C. 304/2019**, pues al efecto calificó de autoaplicativa la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al estimar que su artículo 15 exige cumplir, por el solo inicio de su vigencia, con una serie de requisitos para poder gozar de la presunción de buena fe, que deben acreditarse para no ver afectado un bien en un procedimiento de extinción de dominio, por lo que procederá la suspensión solicitada para el efecto de que, sin suspender la instauración o prosecución de algún procedimiento de extinción de dominio, no se haga la venta anticipada de los bienes afectos a dicho procedimiento, aunque se inobserven los requisitos de la citada presunción de buena fe en la adquisición y destino de los bienes, lo que dio origen a la tesis I.9o.C.50 C (10a.),² cuyo epígrafe y texto se transcriben a continuación:

² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo II, diciembre de 2019, materias común, civil, página 1099.



"EXTINCIÓN DE DOMINIO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL PARA IMPEDIR LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA LEY RELATIVA, RELACIONADOS CON LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA GOZAR DE 'LA PRESUNCIÓN DE BUENA FE EN LA ADQUISICIÓN Y DESTINO DE BIENES,' CUANDO SE RECLAME COMO NORMA AUTOAPLICATIVA. Procede conceder la suspensión provisional para impedir los efectos y consecuencias de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, relacionados con la regulación de los requisitos para gozar de 'la presunción de buena fe en la adquisición y destino de bienes' establecidos en su artículo 15. Lo anterior es así, porque la citada norma exige cumplir, por el solo inicio de su vigencia (norma autoaplicativa), con una serie de requisitos para poder gozar de la presunción de buena fe; que deben acreditarse para no ver afectado un bien en un procedimiento de extinción de dominio. Atento a ello, procede que los efectos y consecuencias de dicha norma sean suspendidos en tanto se juzga su inconstitucionalidad; sin que en el caso se actualice la afectación al interés social a que se refiere el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues no se está en presencia de un procedimiento de extinción que haya iniciado, ni se impide su prosecución. En consecuencia, procederá la suspensión solicitada para el efecto de que, sin suspender la instauración o prosecución de algún procedimiento de extinción de dominio, no se haga la venta anticipada de los bienes afectos a dicho procedimiento, aunque se inobserven los requisitos de la citada presunción de buena fe en la adquisición y destino de los bienes."

Las consideraciones relativas de la ejecutoria emitida en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve y que dieron origen a la tesis transcrita se vierten a continuación:

"Los agravios formulados son fundados y suficientes para revocar el acuerdo recurrido. Marco normativo. Resulta necesario precisar que la suspensión es una institución jurídica que tiene como finalidad paralizar la ejecución o los efectos de los actos o normas reclamados en el juicio de amparo, a efecto de conservar la materia del juicio y, durante su tramitación, evitar perjuicios al agraviado. A partir de la reforma del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de seis de junio de dos mil once, se estableció que cuando la naturaleza de los actos reclamados lo permita, podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante condiciones que determine la ley reglamen-



taria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, como se advierte de la parte conducente que establece: (se transcribe el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal). Por su parte, el artículo 128 la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece y en vigor al día siguiente, señala los requisitos para conceder la suspensión a petición de parte, entre los que se encuentran: I. Que la solicite el agraviado; y, II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Con relación al segundo de los requisitos el artículo 129 de la Ley de Amparo, establece: (se transcribe el artículo 129, fracción X, de la Ley de Amparo). Además, el artículo 138 de la Ley de Amparo, prevé que promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social. Asimismo, el primer párrafo del artículo 148 de la Ley de Amparo establece que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso. Ahora, asiste razón a la parte recurrente en el sentido de que al reclamarse una norma general de carácter autoaplicativo, esto es, sin un acto concreto de aplicación, no existe en su contra algún procedimiento de extinción de dominio el cual se pueda paralizar, por tanto, ni se está impidiendo el inicio del citado procedimiento en uso de las facultades que tenga la fiscalía respectiva ni tampoco su continuación –pues no ha iniciado ningún juicio de extinción de dominio– lo que hace inaplicable al caso la fracción XII del artículo 129 de la Ley de Amparo por tener como elemento fundamental la existencia de un procedimiento susceptible de ser paralizado, cuestión que el (sic) caso no acontece. Esto, ya que la parte quejosa, ahora recurrente, solicitó la suspensión provisional del acto reclamado con base en lo establecido en el artículo 148 de la Ley de Amparo, al solicitarse no en contra un acto específico, sino respecto de los efectos abstractos establecidos en la ley reclamada que pudieran irrogar perjuicio a su esfera jurídica, tal y como se advierte del capítulo respectivo de la demanda de amparo, donde se estableció: ‘SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA.’ Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 128 y 148 de la Ley de Amparo, solicito se conceda la suspensión provisional y definitiva a la quejosa de los actos y consecuencias de los actos reclamados consistentes en los artículos 1, fracciones III y IV, 2, fracciones VI y XXIX, 3, 7, 8, 9, 14, 15, 22, fracción II, 25, 86, 87, 88, 89, 158, 173, 175, 178, 181,



182, 183, 184, fracciones II y III, 185, 190, 191, fracciones V, IX; (sic) y X, 193, 214, 223, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232 y 238 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, es decir, se impidan los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa, hasta en tanto se resuelva el presente juicio. La suspensión provisional y definitiva que se solicita es procedente toda vez que: a) Lo solicita la parte quejosa *****; b) Existe certeza de los actos reclamados cuya suspensión se solicita, ya que es un hecho notorio la publicación en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 2019 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. c) El acto reclamado es susceptible de suspensión porque de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la Ley de Amparo, cuando se reclama una norma general como autoaplicativa, sin señalar acto de aplicación, la suspensión se debe otorgar para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la parte quejosa, de modo que la Ley Nacional de Extinción de Dominio genera una afectación directa a la quejosa con la simple entrada en vigor, dado que se encuentra en el supuesto de la norma (propietario de bienes dados en arrendamiento a terceros). d) Con dicha medida cautelar no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público según lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley de Amparo, ya que el (sic) caso concreto no encuadra en ninguno de los supuestos del citado artículo, además, los actos reclamados resultan eminentemente inconstitucionales atento a que la sociedad está interesada en que las autoridades respeten el derecho humano de los gobernados de propiedad y exista certeza y seguridad jurídica sobre sus bienes, sin que la autoridad pueda en forma arbitraria sin juicio previo disponer de los mismos y no se aprecia afectación alguna al orden público, pues no se priva a la colectividad de algún beneficio, ni se le infiere algún daño. e) Resulta igualmente procedente el otorgar a la quejosa la medida cautelar solicitada, toda vez que, del análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho conduce a establecer que sería mayor la afectación que resentiría la parte quejosa con la ejecución de los efectos y consecuencias inherentes a la norma reclamada ante su inminente inconstitucionalidad, puesto que no puede privarse a la quejosa en forma anticipada no sólo de sus bienes sino del derecho de recibir los frutos de los mismos e impedir llevar a cabo su actividad en ejercicio de su libertad de comercio y trabajo. Sirven de apoyo a todo lo anterior, las siguientes tesis jurisprudenciales «I.7o.A.3 K y P./J. 15/96»: 'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO PROCEDE TRATÁNDOSE DE LEYES AUTOAPLICATIVAS.' (la transcribió). '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 PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.’ (la transcribió). Ahora, de la solicitud de suspensión provisional, así como el (sic) contenido de la demanda de amparo, se advierte que la quejosa no reclamó la totalidad de los artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, sino como aspecto destacado las normas que regulan los requisitos de ‘la presunción de buena fe en la adquisición y destino de sus bienes’ regulados principalmente en el artículo 15 de ese cuerpo normativo, por lo que al haberse reclamado como norma autoaplicativa es procedente el análisis en abstracto de los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa que se desprenden de tal artículo. El artículo en cita dispone: (se transcribe). En este orden, este Tribunal Colegiado estima que la suspensión provisional solicitada debe concederse como lo determina la ley de la materia para impedir los efectos y consecuencias del decreto reclamado en tanto se juzga su constitucionalidad; relacionado sólo con el tema planteado por la quejosa relativo a las normas que regulan los requisitos de ‘la presunción de buena fe en la adquisición y destino de sus bienes’; pues sólo por ejemplificar: la norma establece una presunción legal conocida en derecho como es la buena fe; pero luego establece la obligación de acreditarla ‘suficientemente’ para gozar de tal presunción con una serie de requisitos como es la existencia de un contrato de arrendamiento de fecha cierta; que sea anterior al ilícito; el cumplimiento de obligaciones fiscales previas; la autenticidad del contrato; su inscripción en el Registro Público; la acreditación del impedimento real; el otorgamiento del aviso oportuno, entre otros, que generan por la propia entrada en vigor de la norma la exigencia de cumplir obligaciones de hacer que antes de dicha ley no existían para que la buena fe se presumiera y, por tanto, modifica el estado jurídico anterior del peticionario de garantías. Así, al no existir algún acto concreto de aplicación es que tampoco se tiene la instauración de un procedimiento de extinción de dominio cuya paralización sea la causa de la improcedencia de la suspensión solicitada, por lo que en el caso no es aplicable la regla general establecido (sic) en la fracción XII del artículo 129 de la Ley de Amparo. Esto, ya que en la circunstancias (sic) en que se solicitó la suspensión provisional –norma autoaplicativa sin acto concreto de aplicación– lo que podría ser aplicable es la excepción contenida en dicho precepto legal, ya que a la postre, la parte quejosa al no existir ningún procedimiento de extinción de dominio en su contra tiene el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento, por lo que procederá la suspen-



sión solicitada de conformidad con dicha fracción. Ante estas circunstancias, al establecerse que con el carácter autoaplicativo de la norma general impugnada, cuya suspensión provisional se solicitó únicamente para que no se materialicen los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa respecto de las normas que regulan los requisitos de 'la presunción de buena fe en la adquisición y destino de sus bienes', este tribunal considera que no se causa el perjuicio al interés social, ni se contraviene el orden público aducido por la Jueza federal, en tanto que no se paralizaría ningún procedimiento de extinción de dominio, por no existir hasta el momento, sino por el contrario la parte quejosa estaría en la excepción por tener el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento, con lo que se cumpliría el requisito establecido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, para la concesión de la medida cautelar solicitada; en tanto, que si genera perjuicio a la parte quejosa, pues sin juzgarse aun la constitucionalidad de la norma, se le establecen obligaciones para prevenir una afectación, de llegarse a dar el caso. Asimismo, este colegiado estima que el sólo hecho de que la ley reclamada determine que sus disposiciones son de orden público e interés social, ello no impide conceder la suspensión de la norma general reclamada, ya que se debe analizar caso por caso, para advertir si los efectos de la concesión de la medida solicitada pueda afectar tales instituciones, máxime que incluso en la fracción XII del artículo 129 de Ley de Amparo no restringe de manera total la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo, en tanto que sobre las cuestiones del procedimiento de extinción de dominio la propia ley reglamentaria del juicio de amparo establece que en caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión. Esto, ya que cuando el amparo se solicita contra los efectos de una ley que se estima inconstitucional, no puede invocarse, para negar la suspensión, el hecho de que la sociedad y el Estado estén interesados en la aplicación de dicha ley, pues esto equivaldría a prejuzgar que ella ya superó el matiz de constitucionalidad, ya que es el amparo en cuanto al fondo el que debe resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicha ley; en consecuencia, en estos casos es procedente conceder la suspensión. Tiene aplicación la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: 'LEYES, SUSPENSIÓN EN AMPARO CONTRA LAS.' (se transcribe su texto). Ahora, este Tribunal Colegiado advierte que respecto de la suspensión provisional solicitada por la quejosa para impedir en su esfera jurídica los efectos y consecuencias de la norma autoaplicativa que regulan los requisitos de 'la presunción de buena fe



en la adquisición y destino de sus bienes' contemplados principalmente en el artículo 15 de ese cuerpo normativo, es procedente, ya que con su concesión no se causaría perjuicio al interés social ni se contravendría el orden público, ya que únicamente tendría como efecto que sin impedir el inicio de un procedimiento de extinción de dominio o sin suspender la prosecución de alguno ya instaurado no sean aplicados los requisitos de la citada presunción de buena fe en perjuicio de la solicitante, máxime que tendría el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento con lo cual podría defender sus bienes y derechos con mayor certeza y seguridad frente a la acusación de la parte demandante. Por lo anterior, se estima que la suspensión provisional solicitada se debe conceder a la quejosa para el efecto de que sin suspender la instauración o prosecución de algún procedimiento de extinción de dominio no se haga la venta anticipada de los bienes sujetos a algún procedimiento de extinción de dominio, aunque se inobserven los requisitos de la citada presunción de buena fe en la adquisición y destino de sus bienes."

II. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja **Q.C. 317/2019**, en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve, sostuvo medularmente, que si bien lo que se pretende es que se respete la presunción de buena fe y que no se proceda a la venta anticipada de los bienes de la parte inconforme (persona jurídica colectiva) sin que exista sentencia firme, sin embargo, estimó que la suspensión provisional del acto reclamado implicaría impedir a las autoridades tramitar cualquier procedimiento de extinción de dominio en su contra, lo que no es posible por contravenir disposiciones de orden público y de interés social, aunado a que estableció que no es dable conceder la suspensión (provisional) para evitar el inicio de un procedimiento en contra de la quejosa, pues al analizar los artículos 1, 3, 7 y 9 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no advirtió algún acto de ejecución en contra de la disidente.

Las consideraciones que sustentan el referido criterio son las siguientes:

"Los anteriores motivos de inconformidad son infundados. Lo anterior es así, porque, como acertadamente lo determinó el Juzgador Federal, si bien la Ley de Amparo contempla la suspensión del acto reclamado, para la procedencia de dicha figura jurídica se requiere que concurren los requisitos previstos en el



artículo 128 de la Ley de Amparo, es decir, que se den todos los requisitos que éste establece, por lo que, ante la ausencia de uno de ellos, la suspensión solicitada será improcedente. En efecto, si bien el artículo 148 de la Ley de Amparo establece que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general, ya sea autoaplicativa o heteroaplicativa, 'se otorgará la suspensión para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso', lo cierto es que para que proceda dicha medida cautelar primeramente deben satisfacerse los requisitos que al efecto establece el artículo 128 de la Ley de Amparo. Es aplicable al caso la jurisprudencia XXVII. 3o. J/9 (se citan datos de localización). 'SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. SUS EFECTOS CUANDO SE RECLAMAN NORMAS GENERALES, PREVIO CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.' (se transcribe texto). En la especie, como correctamente lo resolvió la Juez de Distrito, no se reúnen los requisitos que establece el artículo 128 de la Ley de Amparo, que es del tenor siguiente: (se transcribe). Del artículo previamente transcrito se advierte que para otorgar la suspensión de los actos reclamados es fundamental que concurren dos requisitos consistentes en: 1) que exista solicitud de la parte agraviada y 2) que no se siga un perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Respecto al segundo de los requisitos consistente en que no se siga un perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, establece lo siguiente: (se transcribe). Del artículo previamente transcrito se desprende claramente que se ocasiona perjuicio al interés social y se contravienen normas de orden público, cuando de concederse la suspensión se impide la continuación de un procedimiento de extinción de dominio. En ese sentido, de una interpretación armónica de los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo es dable concluir que cuando no se reúne uno de dos requisitos que establece el primer precepto, no procede conceder la medida cautelar y, por ello, resulta innecesario proceder al análisis de los demás. En el caso concreto, como ya se señaló en párrafos precedentes, la Juez de Distrito actuó correctamente al resolver que en la especie no procede la suspensión provisional, porque de concederse se contravendrían disposiciones de orden público y se ocasionaría perjuicio al interés social. Los conceptos de orden público e interés social están íntimamente relacionados; el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar común o de impedir un mal a la población; el segundo, debe considerarse como: el hecho, acto o situación que reporta a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.



Así, las disposiciones de orden público deben entenderse como aquellas plasmadas en los ordenamientos legales que tienen como fin inmediato y directo tutelar los derechos de la colectividad, para evitar algún trastorno o desventaja o para procurar la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio. Es aplicable al caso la jurisprudencia I.3o.A. J/16 (se citan datos de localización). 'SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.' (se transcribe texto). Por tanto, es evidente que impera como primicia, la regla de que la suspensión no puede concederse si al otorgarla se sigue perjuicio al interés social, o bien, se contravienen disposiciones del orden público. Ahora bien, con la creación de los ordenamientos encaminados a la extinción de dominio, el legislador expresamente estableció que se sigue perjuicio al interés social y se contravienen normas de orden público cuando se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio, con lo que reitera la regla general de diverso criterio consistente en que la suspensión no puede paralizar el procedimiento judicial. Es aplicable al caso la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (se citan datos de localización). 'PROCEDIMIENTO JUDICIAL, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE SI PUEDE PARALIZARLO.' (se transcribe texto). Ahora bien, en la especie, de una revisión integral de las constancias, a las cuales se les concede pleno valor probatorio, en términos de lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, este Tribunal advierte que se surte el primero de los requisitos mencionados en el artículo 128 de la Ley de Amparo, es decir, que la parte quejosa solicitó la suspensión del acto reclamado, junto con el escrito inicial de demanda de garantías; sin embargo, respecto del segundo de los requisitos, este Tribunal estima que, contrariamente a lo manifestado por la parte recurrente, no se colma el segundo requisito, ya que de concederse la medida cautelar se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían normas de orden público. En efecto, independientemente de que la recurrente señala que en la especie no se tramita en su contra ningún procedimiento de extinción de dominio en su contra (sic) y lo que pretende es que se respete la presunción de buena fe y que no se proceda a la venta anticipada de sus bienes sin que exista sentencia firme, sin embargo la suspensión provisional del acto reclamado, implicaría impedir a las autoridades tramitar cualquier procedimiento de extinción de dominio en su contra, lo que como correctamente estimó la Juez de Distrito no es posible por contravenir disposiciones de orden público y de interés social. Esto es, lo que pretende la peticionaria de garantías es evitar que se inicie cualquier procedimiento de extin-



ción de dominio en su contra, lo que no es posible atento al interés que tiene la sociedad en que se cumplan las normas y combata la delincuencia organizada, que es la finalidad de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. En efecto, los artículos 1, 3, 7 y 9 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, establecen lo siguiente: (se transcriben). De los artículos previamente transcritos se desprende, que la acción de extinción de dominio es un procedimiento jurisdiccional autónomo de la materia penal, que procede en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas respecto de bienes que son instrumento, objeto o producto del delito, o que sin tener alguna de las calidades señaladas, hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, o que sean utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; y también procede respecto de bienes a nombre de terceros que pueda determinarse son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. El objeto del procedimiento de extinción de dominio es el de que se pierdan los derechos de propiedad o posesión de los bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. Lo anterior, para proporcionar a las instituciones de seguridad pública, así como, a aquellas encaminadas a la procuración y administración de justicia, un instrumento legal para el ataque frontal y directo a las organizaciones delictivas y brindar seguridad pública y justicia, como derecho fundamental de los ciudadanos. En conclusión, dicho ordenamiento regula el procedimiento para extinguir el dominio de los bienes que en éste se describen, el cual se inicia porque se estima que éstos se encuentran relacionados con la comisión de ilícitos en diversas modalidades. Por tanto, es evidente que la sociedad está interesada en que se cumplan con las normas que prevé la ley referida, pues se encuentra relacionada con la detención en la comisión de conductas delictivas en los bienes que son objeto de la misma, en un ataque frontal a la delincuencia. Por tanto, no da lugar a otorgarle la suspensión provisional, pues como ya se dijo, de otorgarse la medida cautelar contra los efectos y consecuencia de la norma general que se tilda de inconstitucional, tendría como efecto impedir que las autoridades inicien cualquier procedimiento de extinción de dominio en su contra, lo que no puede impedirse, pues como ya se dijo la sociedad está interesada en que se persiga a la delincuencia organizada. Ello, porque la sociedad está interesada en que no se verifiquen conductas ilícitas, en respeto a sus derechos fundamentales, como son, la seguridad pública y la justicia, por lo que, tal como



lo resolvió la Juez de Distrito, no se cumplió con el segundo requisito que prevé el artículo 128 de la Ley de Amparo y, por ello, no procede conceder la suspensión provisional. Por otra parte, respecto de la manifestación de la parte recurrente consistente en que se omitió valorar la apariencia del buen derecho, debe decirse que, si bien por excepción procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente sean procedentes y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión; lo que implicará que el juzgador deba realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta determinación se pueda cambiar en la sentencia definitiva. Por ende, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. Lo primero apunta a una aparente credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada o temeraria lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad (sic) respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la ilegalidad del acto impugnado y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. De darse tales extremos es factible dictar las medidas pertinentes que no implicarán propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor, porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha medida pudiera obtener el solicitante. En el caso, se reitera el acto reclamado consiste en: **la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no se advierte algún acto de ejecución en contra de la recurrente, y por el contrario, como ya se señaló, impedir que en su momento las autoridades sigan un procedimiento de extin-**



ción de dominio, implica una grave transgresión al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, pues se impide el combate a la delincuencia organizada, lo que reviste una afectación al orden público y seguridad nacional, de ahí que no proceda conceder a la quejosa, hoy recurrente la suspensión provisional. En tal virtud, ante el conflicto que surge entre el interés social y el particular debe prevalecer el interés colectivo, pues el perjuicio que se pudiera ocasionar con el otorgamiento de la medida no puede ser mayor a aquel que se le llegare a ocasionar a la parte quejosa de no concederse la misma, de ahí lo infundado de los agravios que se examinan. Es aplicable al caso la jurisprudencia 2a./J. 204/2009 (se citan datos de localización). '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 texto). Por las razones previamente indicadas es que no se transgreden los criterios que invoca la recurrente. En las relatadas condiciones, al quedar desestimados los agravios en la forma indicada, y al no existir queja deficiente que suplir en términos de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley de Amparo, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja."

III. El Sexto Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja **Q.C. 304/2019**, sostuvo medularmente, que no obstante que no se está en un caso en el que ya se hubiese iniciado un procedimiento de extinción de dominio, sí se pretende impugnar la inconstitucionalidad de una ley que rige ese procedimiento, lo que torna improcedente conceder la suspensión (provisional) de los efectos de dicha ley, al actualizarse expresamente el supuesto de prohibición previsto en el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues se impediría el inicio o la continuación del procedimiento presente o futuro que se llegara a instaurar en contra de la enjuiciada, por lo que se actualiza un perjuicio al interés social y al orden público, en tanto que si bien en el procedimiento rige la garantía de previa audiencia, sin embargo, tal hecho no lleva en automático a la procedencia y concesión de la medida cautelar, porque se trata de supuestos específicos con sus requisitos de procedencia y otorgamiento ante el Juez del conocimiento, aunado a que la venta o disposición anticipada de los bienes, conforme al artículo 227 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio se refiere a bienes sujetos a proceso de extinción de dominio. Por tanto, se requiere de un acto de aplicación que no ha ocurrido, ni siquiera a través de una medida cautelar decretada en contra de la quejosa.



Las consideraciones que sustentan el citado criterio son las siguientes:

"VI. Son ineficaces los argumentos que expresa la recurrente en el agravio que hace valer y, por tanto, no son suficientes para revocar o modificar la sentencia interlocutoria recurrida, como se verá a continuación.Ahora bien, se afirma que son ineficaces las anteriores alegaciones, por un lado, porque contrario a lo que señala la recurrente, es congruente con las constancias de autos y, por ende, se cumple con lo establecido en el artículo 74 de la Ley de Amparo, la decisión que asumió la Juez de Distrito en el auto recurrido, de negarle la suspensión provisional que fue solicitada por su parte, al no cumplirse con uno de los requisitos que para ello están previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, como es el contenido en su fracción II, esto es, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Es así, porque si bien es cierto que, como lo indica la inconforme, el acto concreto que reclama en su demanda de amparo es la inconstitucionalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, específicamente de sus artículos artículos 1, fracciones III y IV, 2, fracciones VI y XXIX, 3, 7, 8, 9, 14, 15, 22, fracción II, 25, 86, 87, 88, 89, 158, 173, 175, 178, 181, 182, 183, 184, fracciones II y III, 185, 190, 191, fracciones V, IX y X, 193, 214, 223, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232 y 238; así como su promulgación y publicación; legislación a la que le atribuye el carácter de autoaplicativa por considerar que le genera perjuicios desde el momento de su vigencia y publicación en el Diario Oficial de la Federación; y que por tanto, no requiere, ni se reclama en el amparo, un acto concreto de aplicación, dado que señala la inconforme, que no se ha iniciado juicio o procedimiento alguno en su contra de extinción de dominio, a través del cual le esté siendo aplicada esa ley que impugna de inconstitucional. Que de igual forma es cierto que el diverso artículo 148 de la Ley de Amparo, en su primer párrafo señala que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa, sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, como aparece de su texto, que dice: (se transcribe). No obstante lo cual, este Tribunal Colegiado considera que esa sola situación de que se esté ante el reclamo de la inconstitucionalidad de una ley que se estima autoaplicativa y de que el precepto legal de referencia señale que en ese supuesto la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias



de la norma en la esfera jurídica del quejoso, ello no lleva a determinar en automático la procedencia de la suspensión provisional de los actos que se reclaman en el caso que se analiza, puesto que esa disposición legal debe considerarse en armonía y en forma sistemática con el contenido de los diversos preceptos 128 y 129 de la propia ley de la materia, en donde de igual forma se establecen las diversas reglas para resolver sobre la procedencia de la medida de que se trata, esto es, para determinar la procedencia o no de la medida suspensiva que se solicita, como aparece de su texto, que dice: (se transcriben). Así las cosas, como bien lo apreció la Juez federal en la resolución recurrida y contrario a lo que aduce la inconforme, en el caso no procede decretar a su favor la suspensión provisional de los efectos que se derivan de los actos reclamados (inconstitucionalidad de los artículos 1, fracciones III y IV, 2, fracciones VI y XXIX, 3, 7, 8, 9, 14, 15, 22, fracción II, 25, 86, 87, 88, 89, 158, 173, 175, 178, 181, 182, 183, 184, fracciones II y III, 185, 190, 191, fracciones V, IX y X, 193, 214, 223, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232 y 238 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como de su promulgación y publicación que se dio a través del decreto de nueve de agosto de dos mil diecinueve), puesto que por más que aduzca que en tales disposiciones se establece que en un procedimiento de extinción de dominio para gozar de buena fe la quejosa debe cumplir con una serie de requisitos y que sin existir un procedimiento previo en que sean oídas, ni sentencia firme condenatoria, la autoridad puede, mediante la figura de venta o disposición anticipada, privarla de sus bienes, así como de los frutos que se generen sin derecho a recibir un precio justo, ni el poder obtener la recuperación exacta de los mismos; los citados dispositivos 128, fracción II y 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, señalan de manera expresa que dentro de los requisitos que se deben cumplir para que se pueda determinar la procedencia de la medida suspensiva solicitada, se encuentra el relativo a que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y que se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión, se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio que se encuentra previsto en el segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así las cosas, si bien en el caso, como dice la inconforme, no existe procedimiento judicial alguno de extinción de dominio que se siga en su contra, como acto concreto de aplicación, pero sí pretende impugnar de inconstitucional una ley que rige ese procedimiento, como



es la Ley Nacional de Extinción de Dominio en cuanto a los diversos preceptos que refiere, resulta inconcusos que a criterio de este Tribunal Colegiado, ese solo aspecto determina la improcedencia de la suspensión provisional de los efectos de dicha ley que solicita, dado que al estar ese supuesto previsto en la hipótesis de la fracción XII del artículo 129 de la citada Ley de Amparo, evidentemente que de concederse la medida solicitada se impediría, por un lado, la aplicación de la ley impugnada y, por consecuencia, el inicio o la continuación del procedimiento presente o futuro de extinción de dominio que se llegara a instaurar en contra de la enjuiciada, que está previsto, incluso, en el segundo párrafo del artículo 22 constitucional, del cual es reglamentaria la ley que se impugna. De lo que se tiene que, se insiste, la quejosa, aquí recurrente, se ubica en el supuesto prohibido por la norma de la materia, esto es, que no procede la suspensión cuando se siga perjuicio al interés social y se contravengan disposiciones de orden público, lo que se actualiza, como se ha visto, cuando se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio, presente o futuro, que está previsto en el segundo párrafo del artículo 22 constitucional y con ello, la aplicación de la ley que lo regula, como es la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Ello, porque como bien lo apreció la Juez federal y contrario a lo que alega la inconforme, la normativa impugnada de igual forma establece que sus disposiciones son de orden público e interés social; y además, en la generalidad de sus preceptos, incluidos los que se tildan de inconstitucionales, se regulan los diversos procedimientos en materia de extinción de dominio, los cuales, de impedirse su aplicación, se afectaría el orden público, como lo prevé el citado artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo. Si de ese modo lo apreció la Juez de Distrito en la resolución que se analiza, tal decisión se ajusta a los dispositivos legales que se han citado y, por tanto, no le generan beneficio a la inconforme para variar el sentido del fallo recurrido, el cúmulo de alegaciones que formula la inconforme en el agravio que se analiza, al estar ante la presencia de un caso en el que, por disposición expresa de la ley de la materia no procede decretar la suspensión de los efectos de la ley que se impugna de inconstitucional, dado que de hacerlo, se contravendrían disposiciones de orden público e interés social, lo que lleva a considerar, como lo hizo la a quo federal, que no se encuentra colmado el requisito de procedencia de la suspensión que está previsto en el artículo 128 de la Ley de Amparo. Tiene aplicación al caso la jurisprudencia I.180.A. J/1 (se citan datos de localización). 'SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. CUANDO SE RECLAMEN DISPOSICIONES AUTOAPLICATIVAS, PARA RESOLVER SOBRE



SU CONCESIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 148 DE LA LEY DE LA MATERIA, DEBE ANALIZARSE SI SE CUMPLEN LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 128 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.’ (se transcribe texto). Lo considerado pone de relieve que no le genera beneficio alguno a la inconforme el criterio que cita, de rubro: ‘SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.’, dado que precisamente en el auto recurrido la Juez federal determinó lo relativo a los alcances que tienen las figuras de orden público e interés social, precisando que se trata de nociones que están íntimamente vinculadas, en tanto que la primera, tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; y respecto de la segunda, se traduce en el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva o bien, le evite un trastorno o un mal público; razones por las cuales concluyó, que al tener en cuenta que conforme al artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se trataba de una norma reglamentaria del artículo 22 constitucional en materia de extinción de dominio y que era acorde a los diversos ordenamientos internacionales que ahí se citaban y que sus disposiciones eran de orden público e interés social y que además, tenía por objeto regular los aspectos que ahí se señalaron, por tanto, de concederse la suspensión que estaba siendo solicitada en contra de los efectos y consecuencias de esa ley que estaba siendo impugnada en cuanto a los preceptos que de ella se señalaban, se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, por las dos razones torales que se señalaban y consistían en las siguientes: ‘a) Como se observó, la Ley Nacional de Extinción de Dominio es una ley reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversos tratados internacionales y, por tanto, el legislador dispuso expresamente que las disposiciones de la norma reclamada son de orden público e interés social. b) Los artículos reclamados norman los diversos procedimientos en materia de extinción de dominio, los cuales, de impedirse su continuación, se afectaría el orden público como lo establece el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo.’ Consideraciones torales de las que, incluso, la inconforme no presenta inconformidad alguna, al no emitir argumento en contrario, en el que explique el por qué no se está en presencia del reclamo de un ordenamiento legal en el que el legislador haya establecido que las disposiciones de esa norma sean de orden público e interés social. Sin que al caso tenga aplicación en beneficio de la



recurrente, el criterio «I.7o.A.3 K » que cita, de rubro: 'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE TRATÁNDOSE DE LEYES AUTOAPLICATIVAS.', dado que constituye un criterio aislado que no genera obligatoriedad en cuanto a su observancia en términos del artículo 217 de la vigente Ley de Amparo. Resta decir que no es correcto afirmar, como lo hace la inconforme, que la Juez federal haya infringido el artículo 138 de la Ley de Amparo y haya llevado a cabo un indebido análisis ponderado de la apariencia del buen derecho; y menos, que haya partido de una premisa incorrecta al haber negado la suspensión provisional de los actos reclamados, dado que, por un lado, ya se vio con anterioridad que atendió al contenido expreso de la ley, esto es, de los artículos 128, fracción II y 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, atendiendo precisamente a la naturaleza del acto reclamado, que fue la inconstitucionalidad de la ley en cita y a los requisitos de procedibilidad de la suspensión de los efectos y alcances de tal acto impugnado; y por otro lado, la obligación de la autoridad de amparo en cuanto a realizar un estudio de la apariencia del buen de (sic) derecho y del retardo en la demora al que alude el citado artículo 138 de la Ley de Amparo, sólo se actualiza para el caso de que resulte procedente la suspensión de los efectos de los actos reclamados, no así en el supuesto de la negativa, como en la especie ocurre. Más aún, si se tiene que la a quo federal realizó de igual forma, como la propia recurrente lo indica, un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho de la solicitante del amparo y de la posible afectación al interés social, de lo que arribó a la conclusión de que no procedía otorgar la medida suspensiva provisional que fue solicitada por la aquí inconforme, por las razones y fundamentos que ahí fueron invocados y que, como se ha visto, hacen innecesario realizar un mayor estudio del contenido de la demanda de garantías para, como lo indica la recurrente, adelantar o definir una posible inconstitucionalidad del acto impugnado, puesto que las razones que se dieron en el auto recurrido, para resolver en los términos en que ahí se hizo, como se ha considerado, son suficientes (sic) sustentar la decisión de negar la suspensión provisional del acto impugnado, por lo que a esas consideraciones debe estarse, resultando así irrelevantes para el caso que se analiza, las omisiones de análisis que se le atribuyen a la Juez federal, respecto del tema de la apariencia del buen derecho y de los efectos que se derivan de los artículos que cita y que están contenidos en la ley que se impugna de inconstitucional; lo que lleva a considerar, incluso, que no le generan beneficio alguno los criterios «2a./J. 81/2002 y P./J. 15/96» que cita, de rubros: 'SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE



AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.’ y ‘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 PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.’ En apoyo a lo anterior, se cita la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.) (se citan datos de localización). ‘SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA.’ (se transcribe texto). Con independencia de lo considerado, cabe señalar que los artículos que se impugnan de inconstitucionales prevén el procedimiento de la acción de extinción de dominio en los casos y supuestos que ahí se regulan. De igual forma se tiene que en ese procedimiento de extinción de dominio, se establecen reglas específicas a seguir por parte del Juez competente para el establecimiento de medidas cautelares antes y durante el juicio, señalándose las particularidades correspondientes, así como los derechos y obligaciones de cada una de las partes que intervienen en el proceso, respecto de las que no rige la garantía de la previa audiencia; sin embargo, ello no lleva a establecer la procedencia o concesión en automático de la citada medida cautelar, porque se trata de supuestos específicos con sus requisitos de procedencia y otorgamiento ante el Juez del conocimiento. Asimismo, por lo que hace a la venta o disposición anticipada de los bienes, el artículo que así lo prevé (227 de la ley impugnada), se refiere a bienes sujetos al proceso de extinción de dominio. Todo lo cual lleva a este Tribunal Colegiado a considerar que el cúmulo de normas reclamadas requiere de un acto de su aplicación y en el caso, no se aduce por la recurrente que haya ocurrido. Si bien se reclama la norma como autoaplicativa, ello no conlleva al otorgamiento de la medida cautelar por el hecho de que así se aduzca por la quejosa, pues debe atenderse al contenido de las normas que se tildan de inconstitucionales y, en general, al contenido de la ley, de la cual, como se dijo, se establece un procedimiento de extinción de dominio y como ya se razonó, en el caso ese procedimiento, de acuerdo a lo narrado bajo protesta de decir verdad en los antecedentes de la demanda, aún no se inicia, ni siquiera a través de una medida cautelar en contra de la peticionaria. En esas condiciones, de acuerdo a las consideraciones precedentemente señaladas, no podría concederse la suspensión provisional que se solicita, al existir prohibición expresa en el artículo 129, fracción XII, de



la Ley de Amparo y además, tomando en cuenta el contenido y alcance de las normas que se reclaman. Por lo antes considerado, ante la ineficacia de los agravios hechos valer por la recurrente, debe declararse infundado el recurso de queja que se analiza."

IV. El Octavo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja **Q.C. 310/2019** sostuvo, medularmente, que no se encuentra acreditado ni aun presuntivamente el interés del quejoso para que proceda otorgar la suspensión en contra de la Ley Nacional de Extinción de Dominio (artículos 5, 8, 14, 15, 126, 174, 190, 225, 227, 228, 229, 230 y 231 y transitorios cuarto y sexto), que tilda de inconstitucional con motivo de su sola entrada en vigor, pues no advirtió argumentos o datos que revelen que el inconforme (persona física) se encuentre en situación que lo coloque en los supuestos normativos que tilda de inconstitucionales, en forma tal que se le cause un perjuicio directo y actual, o se le impongan obligaciones o prive de derechos sin necesidad de un acto específico de aplicación, pues en la demanda sólo trata de demostrar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y se refiere a una afectación indirecta, sin que explique cuál es ésta, así como a la posibilidad de que se inicie un procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes y patrimonio, lo cual no demuestra el interés jurídico requerido para que proceda la medida suspensiva, pues el procedimiento de extinción de dominio es y se ventila ante autoridad jurisdiccional. Además, considero actualizada la hipótesis contenida en el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, conforme a la cual no procede la suspensión, entre otros supuestos, cuando se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio, por lo que menos procede su otorgamiento si lo que se busca es paralizar o inhibir el inicio de dicho procedimiento, por lo que está claramente revelando que su impugnación la plantea sobre la base de un posible acto futuro de aplicación, mas no en razón de que la ley impugnada le cause perjuicio por su sola iniciación de vigencia.

Las consideraciones que sustentan el citado criterio son las siguientes:

"CUARTO. Son infundados los anteriores agravios. ...Al respecto, en principio es menester destacar que el quejoso reclama la expedición, promulgación y publicación del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto



de dos mil diecinueve, en específico, los artículos 5, 8, 14, 15, 126, 174, 190, 225, 227, 228, 229, 230 y 231, transitorios cuarto y sexto de dicha Ley, así como el párrafo tercero del artículo 246 del Código Nacional de Procedimientos Penales, esto, con motivo de su sola entrada en vigor, es decir, por estimarla autoaplicativa. Ahora bien, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general (ya sea autoaplicativa o con motivo de su primer acto de aplicación) la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, para lo cual, previamente se debe analizar si se cumplen los requisitos previstos en el diverso numeral 128 del citado ordenamiento, a fin de que proceda la medida, o si, por el contrario, se actualiza alguno de los supuestos que prevé el artículo 129 de la Ley en cita, en cuyo caso no procede el otorgamiento de la suspensión porque se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público. Así, entre los requisitos que deben cumplirse para que la medida proceda se encuentra la exigencia de que el quejoso resienta una afectación a su interés, aspecto que debe estar acreditado indiciariamente para efectos de la suspensión. En la especie, como lo ponderó la Juez a quo, no se encuentra acreditado ni aun presuntivamente el interés del quejoso para que proceda otorgar la suspensión en contra de la ley que tilda de inconstitucional con motivo de su sola entrada en vigor. Es así, partiendo de la premisa de que para poder reclamar una ley como autoaplicativa se requiere que desde su sola iniciación de vigencia se impongan obligaciones, se prive de derechos o se cause afectación directa y actual al quejoso, sin necesidad de un acto concreto de aplicación. En el presente caso, contrariamente a lo que asevera el inconforme, el texto íntegro de la demanda de amparo pone de manifiesto la ausencia de argumentos o datos que revelen que dicho inconforme se encuentre en situación que lo coloque en los supuestos normativos que tilda de inconstitucionales, en forma tal que se le cause un perjuicio directo y actual, o se le impongan obligaciones o prive de derechos sin necesidad de un acto específico de aplicación; al contrario, lo que se hace en la demanda es sólo trata (sic) de demostrar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, refiriéndose el quejoso, además a una afectación que dice se le causa de manera indirecta, sin explicar cuál sea ésta, así como a la posibilidad de que se inicie un procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes y patrimonio, lo cual no demuestra el interés requerido para que la medida suspensiva proceda, y tratándose de la impugnación de normas por su sola entrada en vigor, la afectación debe ser



actual y directa. Además, es de notar que el procedimiento de Extinción de Dominio es y se ventila ante autoridad jurisdiccional, por lo que el interés necesariamente tendría que ser jurídico, en términos del artículo 107 fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con independencia de lo anterior, que sería suficiente para considerar, como lo estimó la juez a quo, improcedente el otorgamiento de la suspensión provisional solicitada, debe tenerse en cuenta que el artículo 129 de la Ley de Amparo establece: (se transcribe el artículo 129, fracción XII, de la ley citada). Conforme lo establece el precepto en cita se actualiza la afectación del interés social y la contravención de disposiciones de orden público, por lo que no procede la suspensión, entre otros supuestos, cuando se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio; luego, por mayoría de razón, menos procede otorgar la suspensión si lo que se busca es paralizar o inhibir el inicio de dicho procedimiento, como lo pretende el quejoso, y es de notarse que al referir dicho promovente que la afectación nace porque de iniciarse en su contra algún procedimiento de esa naturaleza se causaría un irreparable daño a sus bienes y patrimonio, está claramente revelando que su impugnación la plantea sobre la base de un posible acto futuro de aplicación, mas no en razón de que dicha ley le cause perjuicio por su sola iniciación de vigencia. Así, al resultar infundados los agravios expresados, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja hecho valer."

QUINTO.—Estudio sobre la existencia de la contradicción de criterios. En primer lugar debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es dable determinar cuál es el que debe prevalecer.

Para que exista materia a dilucidar en contradicción de tesis debe existir, cuando menos formalmente, una oposición de criterios jurídicos en los que se analice la misma cuestión; es decir, para que se surta su procedencia, la contradicción denunciada debe referirse a las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas.

Al efecto, existe contradicción de criterios cuando concurren los siguientes supuestos:



- a) Que al resolver los negocios se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes;
- b) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

Sirve de apoyo a lo así considerado la jurisprudencia 1697,³ que establece:

"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

³ Del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1925 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-septiembre 2011, Novena Época, Tomo II, Procesal constitucional 1, común, Primera Parte-SCJN. Décima Cuarta sección-jurisprudencia.



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."

Ahora, este Pleno Civil considera que existe una contradicción sustancial entre los criterios objeto de la denuncia, en atención a lo siguiente:

a) Los cuatro órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica, a saber, si procede o no la suspensión provisional o definitiva respecto de las consecuencias de la entrada en vigor del decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que se tilda de inconstitucional atendiendo a si se actualizan o no las excepciones establecidas en los artículos (sic) 128, en relación con el diverso numeral 129, fracción XII, ambos de la Ley de Amparo.

Lo anterior, a pesar de que el Segundo Tribunal Colegiado no analizó si la ley citada es autoaplicativa, dado que únicamente se pronunció sobre las



pretensiones de la parte quejosa en torno a la presunción de buena fe; a que no se proceda a la venta anticipada de sus bienes, así como en lo que hace a evitar el inicio de un procedimiento de extinción de dominio, aunque lo trascendente es que no advirtió algún acto de ejecución en contra de la disidente, de ahí que al considerar que es necesaria la existencia de un acto de ejecución de la ley impugnada, intrínsecamente consideró a ésta como heteroaplicativa. Por tanto, existe, cuando menos formalmente, una oposición en cuanto al criterio sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado, al analizarse la misma cuestión jurídica, pues éste sostuvo que a la Ley Nacional de Extinción de Dominio es autoaplicativa, porque regula la privación de bienes sin procedimiento judicial previo.

b) Tres de los Tribunales Colegiados estimaron que no procede la medida cautelar contra la entrada en vigor del decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que se tilda de inconstitucional, pues no se actualiza un perjuicio directo y actual, ni se imponen obligaciones o se priva de derechos sin necesidad de un acto específico de aplicación, por lo que la suspensión no puede concederse para impedir a las autoridades correspondientes tramitar cualquier procedimiento de extinción de dominio en su contra, conforme a lo establecido en el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo; mientras que el otro tribunal estimó que al no existir ningún procedimiento de extinción de dominio en su contra tiene el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento, por lo que procederá la suspensión solicitada, aunado a que la Ley Nacional de Extinción de Dominio es autoaplicativa, porque regula la privación de bienes sin procedimiento judicial previo, por lo que la medida cautelar debe concederse para el efecto de que en caso de que se llegara a iniciar un proceso de extinción de dominio en contra de la parte quejosa, respecto de un bien de su propiedad, no se proceda a su venta, disposición, transmisión de la posesión (uso, depósito, comodato, arrendamiento o cualquier otro acto similar) de forma anticipada, en el entendido de que esta medida no tiene el alcance de impedir el inicio o prosecución del referido juicio de extinción de dominio, y que estará vigente hasta en tanto se resuelva el fondo del juicio de amparo.

c) Lo contradictorio de las posiciones adoptadas por los Tribunales Colegiados de Circuito implicados en la denuncia de contradicción de que se trata, radica en que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil considera que al no existir ningún procedimiento de extinción de dominio en su contra la parte



quejosa tiene el carácter de ser un tercero ajeno al procedimiento, por lo que procederá la suspensión solicitada, aunado a que al tildarse (por la parte quejosa) de autoaplicativa la Ley Nacional de Extinción de Dominio, porque regula la privación de bienes sin procedimiento judicial previo, estableció que la medida cautelar debe concederse para el efecto de que en caso de que se llegara a iniciar un proceso de extinción de dominio en contra de la inconforme, respecto de un bien de su propiedad, no se proceda a su venta, disposición, transmisión de la posesión (uso, depósito, comodato, arrendamiento o cualquier otro acto similar) de forma anticipada, en el entendido de que esta medida no tiene el alcance de impedir el inicio o prosecución del referido juicio de extinción de dominio, y que estará vigente hasta en tanto se resuelva el fondo del juicio de amparo.

En contrario, el Segundo, Sexto y Octavo Tribunales Colegiados en Materia Civil de este Circuito sostienen que es improcedente conceder la suspensión por afectarse el orden público y el interés social.

El Segundo Tribunal Colegiado, como se adelantó, apoyó su criterio en el argumento de que si bien lo que se pretende es que se respete la presunción de buena fe y que no se proceda a la venta anticipada de los bienes de la parte inconforme (persona jurídica colectiva) sin que exista sentencia firme, sin embargo, estimó que la suspensión provisional del acto reclamado implicaría impedir a las autoridades tramitar cualquier procedimiento de extinción de dominio en su contra, aunado a que estableció que no es dable conceder la suspensión (provisional) para evitar el inicio de un procedimiento en contra de la quejosa, pues al analizar los artículos 1, 3, 7 y 9 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no advirtió algún acto de ejecución en contra de la disidente.

El Sexto Tribunal Colegiado sustentó su posición en el argumento de que no obstante que no se está en un caso en el que ya se hubiese iniciado un procedimiento de extinción de dominio, sí se pretende impugnar la inconstitucionalidad de una ley que rige ese procedimiento, lo que torna improcedente conceder la suspensión (provisional) de los efectos de dicha ley, al actualizarse expresamente el supuesto de prohibición previsto en el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues se impediría el inicio o la continuación del procedimiento presente o futuro que se llegara a instaurar en contra de la enjuiciada,



por lo que se actualiza un perjuicio al interés social y al orden público, en tanto que si bien en el procedimiento rige la garantía de previa audiencia, sin embargo, tal hecho no lleva en automático a la procedencia y concesión de la medida cautelar, porque se trata de supuestos específicos con sus requisitos de procedencia y otorgamiento ante el Juez del conocimiento, aunado a que la venta o disposición anticipada de los bienes, conforme al artículo 227 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio se refiere a bienes sujetos a proceso de extinción de dominio. Por tanto, se requiere de un acto de aplicación que no ha ocurrido, ni siquiera a través de una medida cautelar decretada en contra de la quejosa.

En tanto que el Octavo Tribunal Colegiado sostuvo su postura en que no se encuentra acreditado ni aun presuntivamente el interés del quejoso para que proceda otorgar la suspensión en contra de la ley citada con motivo de su sola entrada en vigor, pues no advirtió argumentos o datos que revelaran que la parte quejosa se encontrara en una situación que la colocara en los supuestos normativos que tilda de inconstitucionales y que éstos le causaran un perjuicio directo y actual, o le impusiera obligaciones o privara de derechos sin necesidad de un acto específico de aplicación, por lo que estimó se actualiza la hipótesis contenida en el artículo 129, fracción XII, de la Ley de Amparo, conforme a la cual no procede la suspensión, entre otros supuestos, cuando se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio, por lo que menos procede su otorgamiento si lo que se busca es paralizar o inhibir su inicio.

Lo anterior demuestra que los recursos de los que conocieron los Tribunales Colegiados contendientes tuvieron su origen en cuatro diversos juicios de amparo en los que se negó la suspensión (provisional en tres de ellos y definitiva en uno más) contra la Ley Nacional de Extinción de Dominio por la sola entrada en vigor de su decreto de creación, en tanto que sólo uno de los tribunales contendientes consideró procedente la suspensión y, por ende, la revocación de la resolución recurrida para conceder la medida cautelar.

Asimismo, los Tribunales Colegiados contendientes analizaron la misma cuestión jurídica, esto es, la procedencia o no de la suspensión en juicios de amparo en los que se señala como inconstitucional por autoaplicativa la Ley Nacional de Extinción de Dominio.



SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, que se apoya en los razonamientos que a continuación se exponen:

Por cuestión de método, el estudio de la contradicción planteada se realizará por temas y en el orden siguiente:

I. Naturaleza jurídica de la suspensión.

II. Análisis indiciario de la suspensión contra leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

III. La apariencia del buen derecho y del peligro en la demora y sus limitaciones tratándose de la ponderación para negar la suspensión.

IV. Análisis del punto de controversia derivado de los criterios contendientes.

V. Conclusiones.

I. Naturaleza jurídica de la suspensión. Conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal⁴ y 147 de la Ley de Amparo,⁵ la suspensión

⁴ "**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. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;"

⁵ "**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



tiene el carácter de una auténtica medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual, en principio, es necesario analizar lo siguiente:

- I. La apariencia del buen derecho;
- II. Las posibles afectaciones al interés social; y,
- III. La posibilidad jurídica y material de otorgar la medida.

En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución "*atendiendo a la naturaleza del acto reclamado*", que refiere el citado precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que, en cada caso, pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado.

En estos términos, la naturaleza de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no, ya que debe ponderarse que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que ulteriormente puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia que se emita en el principal.

Lo anterior, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que sea material y jurídicamente

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."



posible conceder la medida cautelar radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que sea procedente conceder la suspensión solicitada por la parte promovente del amparo.

Las estimaciones anteriormente vertidas se apoyan en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.),⁶ que se transcribe a continuación:

"SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: (I) la apariencia del buen derecho; (II) las posibles afectaciones al interés social; y (III) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución 'atendiendo a la naturaleza del acto reclamado', que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse

⁶ De la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creada al resolverse la contradicción de tesis 85/2018, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, materia común, página 286.



a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior."

II. Análisis indiciario de la suspensión contra leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Es menester establecer que para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general.

Recientemente, el criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de "*individualización incondicionada*", con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto, pues si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa, de ahí que el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, pues sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, interés legítimo o interés simple, dicho criterio clasificador no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación.

Por tanto, dada su naturaleza formal, el criterio clasificador es adaptable a distintas concepciones de agravio, por lo que en el contexto de aplicación de las reglas reguladoras del juicio de amparo se preserva la clasificación de normas autoaplicativas y heteroaplicativas, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes, ya que dada su naturaleza formal, es suficiente desvincular el criterio rector (de individualización incondicionada) del concepto de interés jurídico y basarlo en el de interés legítimo.

Un concepto de agravio más flexible, como el de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente



proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, ya que existen mayores posibilidades lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso.

No obstante, si se adopta el estándar de interés jurídico que requiere la afectación a un derecho subjetivo y excluye el resto de afectaciones posibles, ello lógicamente generaría una ampliación del ámbito de las leyes heteroaplicativas, pues reduce las posibilidades de afectación directa de esas normas con su mera entrada en vigor y las condiciona a un acto de aplicación que afecte un derecho subjetivo del quejoso.

Lo anterior, pues el artículo 131 de la Ley de Amparo⁷ prevé que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y el interés social que justifique su otorgamiento, en tanto que el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado, supone la demostración de su interés aunque sea de forma indiciaria, a fin de establecer con suficiente garantía de acierto que realmente es titular de un derecho.

Luego, tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo, basta que de manera indiciaria acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento, además, el juzgador debe valorar, en cada caso concreto, los elementos probatorios que hubiere allegado el quejoso y que lo lleven a inferir que efectivamente la ejecu-

⁷ "Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento. En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."



ción de los actos reclamados le causará perjuicios de difícil reparación, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, sin dejar de ponderar, sobre todo, que de conceder la suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Además, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, de manera excepcional (ponderando hipótesis ejemplificativas), pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico normas generales heteroaplicativas, identificables así por su estructura normativa interna, que no obstante, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas.

El primero de este tipo de normas, corresponde al de aquellas que son estigmatizadoras, es decir, aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, terminan por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional.

Un segundo tipo de normas en este supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiéndose que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible, en tanto que la afectación que producen este segundo tipo de normas no es generada por su parte valorativa, sino por sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos.

Ante este segundo tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.



Al respecto, es aplicable la tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.),⁸ que se transcribe a continuación:

"INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO. Para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general. Desde la Novena Época, el criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de 'individualización incondicionada', con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto. Si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa. Así, el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, pues sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, interés legítimo o interés simple, dicho criterio clasificador no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación. Por tanto, dada su naturaleza formal, el criterio clasificador es adaptable a distintas concepciones de agravio. Así pues, en el contexto de aplicación de las nuevas reglas reguladoras del juicio de amparo se preserva la clasificación de normas autoaplicativas y heteroaplicativas, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes, ya que dada su naturaleza formal, es suficiente desvincular el criterio rector -de individualización incondicionada- del concepto de interés jurídico y basarlo en el de interés legítimo. Un concepto de agravio más flexible, como el de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, ya que existen mayores posibilidades lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual

⁸ De la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia común, página 148.



o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso. No obstante, si se adopta el estándar de interés jurídico que requiere la afectación a un derecho subjetivo y excluye el resto de afectaciones posibles, ello lógicamente generaría una ampliación del ámbito de las leyes heteroaplicativas, pues reduce las posibilidades de afectación directa de esas normas con su mera entrada en vigor y las condiciona a un acto de aplicación que afecte un derecho subjetivo del quejoso. De esta forma, los jueces de amparo deben aplicar el criterio clasificador para determinar la procedencia del juicio constitucional, siempre y cuando hayan precisado previamente si resulta aplicable la noción de interés legítimo o jurídico."

Así como la jurisprudencia 2a./J. 61/2016 (10a.),⁹ cuyo epígrafe y texto son los siguientes:

"INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA. El precepto citado prevé que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y el interés social que justifique su otorgamiento. Ahora bien, si tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado, supone la demostración de su interés aunque sea de forma indiciaria, a fin de establecer con suficiente garantía de acierto que realmente es titular de un derecho; luego, tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo, basta que de manera indiciaria acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento; en la inteligencia de que dicha concesión, en ningún caso puede

⁹ Emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 299/2015, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, materia común, página 956.



tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de presentar la demanda y, además, que esa demostración implicará la valoración que haga el juzgador, en cada caso concreto, de los elementos probatorios que hubiere allegado el quejoso y que lo lleven a inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causará perjuicios de difícil reparación, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, sin dejar de ponderar para ello la apariencia del buen derecho y del interés social pero, sobre todo, que de conceder la suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contravengán disposiciones de orden público."

Y, la tesis 1a. XXXII/2016 (10a.),¹⁰ cuyo contenido es el siguiente:

"INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA. Esta Primera Sala ha determinado que, de manera excepcional, pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico normas generales hétéroaplicativas, identificables así por su estructura normativa interna, que no obstante, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas. El primero de este tipo de normas corresponde al de aquellas que son estigmatizadoras, es decir, aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, terminan por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional. Un segundo tipo de normas en este supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible. La afectación que producen

¹⁰ De la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, materia común, página 679.



este segundo tipo de normas no es generada por su parte valorativa, sino por sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar. Ante este segundo tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública."

Así, cuando como en el caso se trata de la impugnación de un ordenamiento jurídico (ley nacional) y se solicita la suspensión provisional y en su momento la definitiva, se pueden presentar tres situaciones que se especifican a continuación:

La primera, al ser posible que la ley no cause al quejoso ningún perjuicio por su sola expedición, sino que resulte necesario que exista un acto de aplicación para que surja ese perjuicio (ley heteroaplicativa), se legitime el ejercicio de la acción constitucional y sea procedente conceder la suspensión, conforme al artículo 148 de la Ley de Amparo,¹¹ esto es, tanto para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, como en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.

En segundo lugar, es posible que la ley que se tilda de inconstitucional cause perjuicio al quejoso por su sola expedición, al imponerle una carga u obligación cualquiera que estime inconstitucional y que tenga que cumplir espontáneamente, si quiere evitarse sanciones y perjuicios, hipótesis en la que se está ante un ordenamiento jurídico autoaplicativo que puede impugnarse con motivo de su sola expedición y respecto del cual sí es procedente conceder la

¹¹ "Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso. En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."



suspensión, conforme al citado artículo 148 de la Ley de Amparo, para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

Esto es así, pues conforme artículo 131 de la misma ley sólo es procedente conceder la medida cautelar, cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, aunado a que también dispone que en ningún caso, el otorgamiento de 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, por lo que se requiere una afectación directa a la esfera de derechos de la parte quejosa con la sola vigencia de la ley.

El tercer caso hipotético, que viene a constituir en alguna forma una variante del segundo cuando la norma inicial no impone al quejoso alguna obligación o carga, que deba cumplir espontáneamente y que estime inconstitucional, pero establece la posibilidad de que una u otra autoridad, con base en la referida norma inicial, expida y precise, por una vez o sucesivamente, reglas o disposiciones generales que establezcan cargas u obligaciones al quejoso.

En este supuesto, cuando estas últimas disposiciones o reglas generales, que derivan del primer ordenamiento, son las que causan perjuicio al quejoso, y le imponen obligaciones que debe cumplir espontáneamente para evitarse sanciones, debe estimarse que la expedición de esas reglas generales equivalen a la actualización de obligaciones autoaplicativas creadas en el ordenamiento derivado que las contiene, por lo que a partir de su vigencia pueden impugnarse en amparo uno u otro de esos ordenamientos o disposiciones de observancia general (el original y el derivado) o ambos, según las peculiaridades del caso.

Luego, bien pudo promoverse el amparo contra el primer decreto que ahora se reclama y contra los acuerdos dictados posteriormente con fundamento en ese primer decreto, con motivo de la expedición de estos últimos acuerdos, los que no pueden ser simplemente considerados como actos de aplicación concretamente dirigidos a la quejosa, por ser disposiciones de observancia general, sino como la realización de una especie de condición suspensiva para que las obligaciones autoaplicativas engendradas en principio por el primer ordenamiento cobraran vigencia, precisamente como disposiciones autoaplicativas,



a partir de cuya expedición mediante los acuerdos empezaría a correr el término para la promoción del amparo.

En este caso, la primera disposición general que dio pie a futura expedición de normas generales, por sí no causó perjuicio al quejoso. Y si se dictaron, con base en esa primera disposición, reglas sucesivas, es cuando alguna de estas reglas causó un perjuicio al quejoso (que estime inconstitucional), cuando pudo impugnar en amparo esa última regla, así como el primer ordenamiento que le dio origen legal, por lo que en esta última hipótesis también es procedente conceder la suspensión (provisional y definitiva) para impedir los efectos y consecuencias, tanto de la ley principal, como de las normas que de ésta emanen y que afecten, por su sola entrada en vigor, la esfera jurídica del quejoso.

Por otra parte, pero en relación con el tema que se aborda, debe precisarse que, para conceder la suspensión en contra de las consecuencias de una ley que se tilda de autoaplicativa, es necesario que en la demanda de amparo se designe a la autoridad encargada de realizarlas y que se le llame con el carácter de autoridad ejecutora de los actos o disposición legal cuya aplicación inminente se reclame, pues si no se cumple con ese requisito, debe negarse dicha medida, ya que la suspensión sólo procede en contra de autoridades que son partes en el juicio de amparo.

Como punto medular, también debe ponderarse que la suspensión tiene por objeto el detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guardan para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del juicio de amparo; o bien produzcan daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso; la que procederá, siempre que se reúnan los requisitos señalados en el artículo 128 de la Ley de Amparo,¹² a saber, que la

¹² 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,



solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

El ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga al operador jurídico para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para su otorgamiento se pretenda lograr, ponderando la dificultad de la reparación de esos daños y perjuicios, y en relación a la posible afectación que pueda sufrir el interés social y las disposiciones de orden público, para evitar que la ejecución del acto reclamado, torne a éste irreparablemente consumado y se destruya la materia del juicio de amparo, o bien, se produzcan consecuencias de tan difícil reparación, que se haga nugatoria la acción consagrada constitucionalmente para el respeto a los derechos fundamentales que se estiman afectadas por actos de autoridad; pero ello únicamente cuando no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, pues si quien juzga considera que no se reúnen los requisitos para la procedencia de la medida cautelar deberá negarla.

III. La apariencia del buen derecho y del peligro en la demora y sus limitaciones tratándose de la ponderación para negar la suspensión. En adición a lo anterior, debe establecerse que si bien, en principio, debe realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora.

Esto es así, ya que, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (anteriormente citado), y 138 de la Ley de Amparo,¹³ se colige que puede concederse la suspensión contra los efectos de una ley, siempre que se demuestren la apariencia del buen derecho y el

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."

¹³ 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



peligro en la demora, y no exista impedimento jurídico o material, por lo cual, debe establecerse, primero, si como se vio la ley irroga perjuicio por su sola entrada en vigor y segundo, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, pues debe ponderarse que el carácter de medida cautelar de la suspensión participa de los efectos prácticos de la resolución definitiva del juicio de amparo y, por tanto, no se limita sólo a las medidas de conservación, sino también a las de restablecer al quejoso en el goce del derecho afectado con el acto reclamado, para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que éste pueda resentir con el acto reclamado.

Lo anterior produce que la medida cautelar se erija como un verdadero amparo provisional con el que se anticipa la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en un estudio minucioso y preliminar del asunto, a reserva de que, en la sentencia definitiva, se consolide esa situación si se constata la existencia del derecho aparente o, de lo contrario, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado.

En ese sentido, Don Ricardo Couto, desde mil novecientos treinta y ocho, ya advertía una insalvable contradicción en la lógica del juicio de amparo al señalar: *"Como se ve, el principio de que la suspensión no puede producir los efectos del amparo, tanto funda la improcedencia de aquélla como su procedencia, toda vez que concediéndola o negándola se llega al mismo resultado, esto es, a dejar sin materia el juicio de garantías..." "...un principio que lo mismo sirve para sostener una tesis como para apoyar la tesis contraria, es un principio sin valor científico, un principio falso que debe rechazarse"*, por lo que estableció que: *"si la suspensión sólo llena los suyos (fines) produciendo los efectos del amparo, deba admitirse que puede y debe producir esos efectos para no convertir el al (sic) amparo en un recurso de escapate, que sólo pueda servir para satisfacer nuestro orgullo nacional."*¹⁴

el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado; II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

¹⁴ Cita de Ricardo Couto en el trabajo monográfico de Mejía Arámburu, Antonio, denominado: "Dimensión neoconstitucional de la suspensión: Puede tener efectos restitutorios.". Tomo I de la



Este último análisis del peligro en la demora, puede llevar a resultados distintos al resolver sobre la suspensión provisional o la definitiva, debido a la diferencia en los elementos probatorios que tiene a la vista el Juez en cuanto a la existencia de un proceso en el que se aplicó la ley que se tilda de inconstitucional; o de si el quejoso es persona extraña, entre otros aspectos; todo lo cual, en su caso, debe valorarse al analizar las particularidades de cada asunto para verificar si se prueba el peligro en la demora que, a fin de cuentas, es lo que debe determinar si se concede o niega la suspensión del acto reclamado, puesto que el peligro en la demora sólo se actualiza cuando la afectación es actual e inminente, pues no puede concederse la suspensión respecto de un acto futuro e incierto.

En ese sentido, la obligación de la autoridad de amparo en cuanto a realizar un estudio de la apariencia del buen derecho, sólo se actualiza para el caso de que resulte procedente la suspensión de los efectos de los actos reclamados, no así en el supuesto de la negativa, en atención a que en este último supuesto debe realizarse, en principio, un análisis de si el acto reclamado es actual e inminente o sólo futuro e incierto, ponderado, además y en su caso, la posible afectación al interés social.

Ilustra lo así considerado, en lo atinente, la jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.),¹⁵ cuyos rubro y texto se leen como sigue:

"LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL. De la interpretación sistemática y funcional del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 126 a 129, 138 a 140, 143 y 147 a 151 de la Ley de Amparo, se colige que puede concederse la suspensión contra una orden de lanzamiento

obra *El Juicio de Amparo en el Centenario de la Constitución Mexicana de 1917*. Ferrer Mac-Gregor. Eduardo; Herrera, Alonso; coordinadores. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 403.

¹⁵ Emitida por la Primera Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 255/2015, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, materia común, página 672.



ya ejecutada para efectos de restablecer al quejoso en la posesión del bien inmueble, siempre que se demuestren la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y no exista impedimento jurídico o material; por lo cual, no basta con haberse ejecutado el lanzamiento para negar la medida suspensiva. Lo anterior, sobre la base de que en la regulación referida se admite abiertamente el carácter de medida cautelar de la suspensión, que participa de los efectos prácticos de la resolución definitiva del juicio de amparo y, por tanto, no se limita sólo a las medidas de conservación, sino también a las de restablecer al quejoso en el goce del derecho afectado con el acto reclamado, para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que éste pueda resentir por la duración del proceso, constituyendo así un verdadero amparo provisional con el que se anticipa la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en un estudio minucioso y preliminar del asunto, a reserva de que, en la sentencia definitiva, se consolide esa situación si se constata la existencia del derecho aparente o, de lo contrario, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado. Análisis que puede llevar a resultados distintos al resolver sobre la suspensión provisional o la definitiva, debido a la diferencia en los elementos probatorios que tiene a la vista el juez; o de si el quejoso es parte vencida en juicio contra la cual se decretó el lanzamiento o si es persona extraña a juicio, entre otros aspectos; todo lo cual, en su caso, debe valorarse al analizar las particularidades de cada asunto para verificar si se prueba la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que, a fin de cuentas, es lo que debe determinar si se concede o niega la suspensión del acto reclamado."

Así como, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), que se transcribe a continuación:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA. Para otorgar la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, basta con comprobar la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; análisis que debe llevarse a cabo concomitantemente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del precepto legal citado. En congruencia con lo anterior, no puede invocarse la apariencia del



buen derecho para negar la suspensión de los actos reclamados, al considerar de manera preliminar que el acto reclamado en el juicio de amparo es constitucional, debido a que esa aplicación no es acorde con su naturaleza ni con la finalidad de la suspensión pues, incluso, cuando se introdujo esa institución en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se hizo para que fuera tomada en cuenta sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados; además, su otorgamiento se sujeta a los requisitos establecidos para tal efecto, sin que sea factible negarla con un análisis superficial del acto reclamado, ya que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto. No es obstáculo para arribar a esa conclusión, la circunstancia de que se lleve a cabo un análisis similar para conceder la medida cautelar, ya que ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia, sin que esa decisión se torne arbitraria, pues en todo caso deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento; máxime si se toma en cuenta que la Ley de Amparo prevé mecanismos para asegurar que las partes en litigio no sufran un daño irreparable al otorgarse la suspensión de los actos reclamados, aplicando la apariencia del buen derecho, lo que no podría garantizarse al quejoso si se negara la medida cautelar aplicando esa institución en sentido contrario y la sentencia que se dictare fuera favorable a sus intereses."

IV. Análisis del punto de controversia derivado de los criterios contentivos. En ese sentido, este Pleno de Circuito estima que con la sola entrada en vigor del decreto por el que se crea la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no se actualiza la existencia o inminencia de un daño irreparable que amerite una protección especial a través de la suspensión como medida cautelar.

Es así, pues debe advertirse tal existencia o inminencia, lo cual es necesario a efecto de establecer la necesidad de conceder la medida cautelar solicitada, pues la suspensión no puede concederse con sustento en expectativas de derecho que pueden o no acontecer, sino con base en hechos que produzcan esa inminencia en la actualización de un daño de carácter irreparable para la quejosa.

Por tanto, a pesar de que se pudiera manifestar que de permitirse que se materialicen los efectos y consecuencias de los supuestos normativos impug-



nados, se pueda presumir que sus bienes los obtuvo o destinó a un fin ilícito, tales manifestaciones se refieren a hechos futuros e inciertos, empero no se refieren a hechos concretos e inminentes que puedan producir la concesión de la medida cautelar que se solicita.

Debe establecerse que no se cumplen los requisitos contenidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, para otorgar esa medida cautelar, pues es menester partir de la premisa de que el acto sea suspendible en cuanto a sus consecuencias y sobre todo, que con la concesión de la suspensión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, pues de lo contrario no existiría materia que suspender.

Así, se estima que es improcedente conceder la suspensión (provisional o definitiva) ya que los artículos que se analizaron en común en las ejecutorias de las que deriva la presente contradicción de criterios, esto es, los dispositivos 2, fracciones III y XIV, 8, tercer párrafo, 15 y 227 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, norman los diversos procedimientos en materia de extinción de dominio, no son autoaplicativos, pues no vinculan al gobernado, desde el nacimiento de la ley, sin necesidad de actualizarse condición alguna.

Esto es así, puesto que, para que sea aplicable la normatividad contenida en la ley citada se requiere, primero, que se cometa una de las conductas delictivas precisadas en la ley como punto de partida para que proceda la extinción de dominio de un inmueble; segundo, que se inicie la carpeta de investigación, ésta se judicialice y se inicie el proceso penal; y, tercero que a raíz del proceso penal, vinculado con el inmueble, se inicie el procedimiento de extinción de dominio.

En ese orden de ideas, no se requiere acreditar la propiedad del inmueble si no se actualiza la inminencia de los efectos y consecuencias de la ley, pues la sola entrada en vigor de la ley y las manifestaciones relacionadas con su contenido se refieren a actos futuros e inciertos y no a actos actuales e inminentes, por lo que este Pleno de Circuito estima que debe negarse la suspensión, en cuanto a los efectos y consecuencias de la ley, al no existir tal inminencia y, por ende, no actualizarse el peligro en la demora establecido por el legislador de amparo.



Así es, como se precisó y ahora se retoma y se abunda, la suspensión en el amparo tiende a evitar lo que se denomina como el peligro en la demora y éste no existe cuando el acto no es actual o no es inminente y tratándose de la Ley Nacional de Extinción de Dominio calificada como autoaplicativa y reclamada como tal por la parte quejosa en los asuntos cuyas ejecutorias son objeto de esta contradicción, la afectación que esta parte puede resentir no es actual ni es inminente futura y cierta, porque la posible venta anticipada no puede darse fuera de procedimiento sin haberlo iniciado, esto es, si el procedimiento no se ha incoado no es posible jurídicamente decretar la venta anticipada de bien inmueble alguno, por lo que esa alegada venta es futura e incierta, de ahí que al no haber afectación actual ni inminente a pesar de que la ley sea o no autoaplicativa no procede conceder la suspensión provisional o definitiva de los efectos de la ley multirreferida.

Por tanto, si en los casos analizados por los tribunales contendientes no se había iniciado un procedimiento de extinción de dominio, sino que se promovieron sendos amparos indirectos contra la sola entrada en vigor del decreto por el que se creó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, la cual, como ya se dijo y se abundará a continuación, no es autoaplicativa, pues es menester que se inicie un procedimiento de extinción de dominio y se emita un acto de aplicación específico, ya que, como se estableció precedentemente en esta ejecutoria, se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso.

Así, lo trascendente para la resolución de la presente contradicción de tesis, es que la solicitud de suspensión por las consecuencias que tiene la sola entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, carece de sustento fáctico que pueda ser objeto de la medida cautelar solicitada, puesto que debe partirse de la base de que ese ordenamiento jurídico regula un procedimiento especial para extinguir la propiedad de bienes que han sido objeto de ilícitos específicos con conocimiento del afectado y en perjuicio de su propiedad, por lo que tendría que iniciarse ese procedimiento y emitirse un acto concreto de aplicación de la ley tildada de inconstitucional.



Ciertamente, como se vio, la suspensión tiene por objeto el detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guardan para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del juicio de amparo; o bien, produzcan daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso; medida cautelar que procederá siempre que se reúnan los requisitos señalados en el artículo 128 de la Ley de Amparo, a saber, que la solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

En el caso, los artículos 2, fracciones III y XIV, 8, tercer párrafo, 15 y 227 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, cuya inconstitucionalidad se reclama, establecen lo siguiente:

"Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por: ...III. Buena Fe: Conducta diligente y prudente exenta de culpa en todo acto o negocio jurídico relacionado con los bienes objeto del procedimiento de extinción de dominio; ...XIV. Legítima Procedencia: El origen o la obtención lícita de los bienes, o bien, el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito;"

"Artículo 8. La acción de extinción de dominio se ejercitará a través de un proceso jurisdiccional de naturaleza civil, de carácter patrimonial y con prevalencia a la oralidad, mediante una vía especial y procederá sobre los Bienes descritos en el artículo anterior, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido. El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público. El proceso de extinción de dominio será autónomo, distinto e independiente de aquel o aquellos de materia penal de los cuales se haya obtenido la información relativa a los hechos que sustentan la acción o de cualquier otro que se haya iniciado con anterioridad o simultáneamente."

"Artículo 15. Se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes. Para gozar de esta presunción, la parte demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras: I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable; II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe, o justo título;



III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que ésta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba; IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud; V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito; VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente. Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o bienes, o VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable. En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la parte demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio."

"Artículo 227. La Autoridad Administradora podrá proceder a la venta o Disposición Anticipada de los Bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, con excepción de los que las autoridades consideren objeto de prueba que imposibiliten su destino."

En tal sentido, se considera que no se reúne el requisito relativo a que sólo se debe decretar la medida cautelar cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, puesto que, sin soslayar que en el fondo la parte quejosa debe acreditar su interés jurídico de manera fehaciente y que en todo caso también debe demostrarse, en el principal, que por su sola entrada en vigor la ley impugnada le cause perjuicios irrepara-



rables, debe establecerse, únicamente para efectos de la medida cautelar solicitada, que este Pleno de Circuito no advierte que los preceptos legales establezcan, de inmediato y en perjuicio de algún gobernado, una violación a la presunción del principio de buena fe.

Es así, dado que si bien el artículo 15 de la ley referida presume la buena fe en la adquisición y destino de los bienes cuando se hubieran satisfecho ciertos requisitos de conducta en esa adquisición y destino, al establecer que la propiedad de una cosa debe constar en documento de fecha cierta y anterior a la realización del hecho ilícito de que se trate; que los impuestos, cualquiera que sea su naturaleza, deben pagarse de manera oportuna y debida; que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita, con documentos auténticos y que en el caso de la posesión, que ésta se haya ejercido de forma continua, pública y pacífica, pueden acreditarse debidamente, así como que el impedimento real que se tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito, o bien, para ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito, o que estuvo en aptitud de haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

Sin embargo, no menos cierto es que para que a la parte promovente del amparo pudiera aplicársele ese precepto legal, o bien, los restantes que tilda de inconstitucionales, tendría forzosamente que iniciarse un procedimiento en el que la inconforme fuera la parte afectada y que, por ende, por tener ese carácter, tuviera que acreditar los hechos que el legislador estableció para poder presumir la buena fe en la adquisición y disposición lícita del bien afecto al procedimiento de extinción de dominio, dado que el legislador estableció, de manera expresa, que esos requisitos se refieren al bien afecto a la acción de extinción de dominio.

Esto es así, pues en los preceptos legales que se tildan de inconstitucionales se establece y regula un procedimiento de extinción de dominio, por lo que tendría que iniciarse ese procedimiento para considerar que la quejosa es parte, o bien, que al tener el carácter de tercero ajeno o extraño a ese proceso, el acto concreto de aplicación es inconstitucional o no, de ahí que es dable concluir que la ley citada, en los preceptos impugnados, no es autoaplicativa y, por ende, resulta improcedente conceder la medida cautelar respecto de las pretendidas consecuencias de la norma impugnada.



En efecto, a pesar de que el artículo 15 de la multirreferida ley determine qué requisitos deben cumplirse y acreditarse para que opere, con total plenitud, el principio de buena fe en la adquisición y destino de los bienes objeto de un procedimiento de extinción de dominio, debe partirse de la base de que se requiere un acto de aplicación posterior y que, por ende, la norma no tiene la naturaleza de autoaplicativa, pues esa obligación de adquirir y destinar los bienes a un fin lícito no nace con la disposición misma, ni se sujeta a una condición suspensiva de realización incierta (sólo si el afectado demuestra tal licitud), pues cuando la norma adquiere vigencia no se hace referencia a alguna persona específica que, per se, pueda ser afectada, sino que únicamente se compele a quien está sujeto al procedimiento de extinción de dominio a que acredite esa licitud en la adquisición y destino del bien objeto de la acción extintiva.

Por tanto, no se está ante un acto actual e inminente, sino ante uno futuro e incierto, pues para el otorgamiento de la medida cautelar solicitada se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso.

En tal virtud, no es procedente conceder la suspensión provisional ni definitiva de la Ley Nacional de Extinción de Dominio como autoaplicativa, pues no debe perderse de vista, como ya se dijo, que el artículo 131 de la Ley de Amparo dispone que sólo es procedente conceder la medida cautelar cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, aunado a que también dispone que en ningún caso, el otorgamiento de 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.

Esto es del modo anotado, en virtud de que, con lo hasta aquí estudiado se obtiene que la ley impugnada no restringe el derecho del inconforme a gozar a plenitud del principio de buena fe en la adquisición o destino lícito de un inmueble con un requisito irracional, empero, lo trascendente es que los requisitos que se contemplan solamente deben acreditarse en el momento en que se inicie el procedimiento de extinción de dominio y no antes (con la sola vigencia de la ley).



Lo hasta aquí expuesto permite a este Pleno de Circuito llegar a las siguientes:

V. Conclusiones:

a) La Ley Nacional de Extinción de Dominio, en los preceptos que analizaron los tribunales contendientes, no es autoaplicativa, puesto que requiere la existencia de un procedimiento regulado por la misma ley y la emisión de un acto concreto de aplicación, por lo que no es procedente conceder la suspensión provisional ni definitiva de la Ley Nacional de Extinción de Dominio por su sola entrada en vigor.

b) Para que a alguien pudiera aplicársele el precepto legal en el que se establecen requisitos a acreditar para que opere el principio de buena fe en la adquisición y destino lícito de un bien inmueble, tendría forzosamente que iniciarse un procedimiento en el que la parte inconforme fuera la afectada y que, por ende, por tener ese carácter, o el de tercero extraño o ajeno a ese proceso, tuviera que acreditar los hechos que el legislador estableció para poder presumir esa buena fe, ya que el legislador estableció, de manera expresa, que esos requisitos se refieren al bien afecto a la acción respectiva.

SÉPTIMO.—Propuesta de jurisprudencia. Derivado del análisis de las consideraciones de los tribunales que entraron en contradicción de criterios, este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito considera que el criterio que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley de Amparo vigente, queda redactado bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL O DEFINITIVA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, AUN CUANDO SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS QUE ESTABLECEN LOS REQUISITOS PARA GOZAR DE LA PRESUNCIÓN DE BUENA FE EN LA ADQUISICIÓN Y DESTINO LÍCITO DE BIENES, PUESTO QUE DICHA LEY NO ES AUTOAPLICATIVA, SINO QUE SE REQUIERE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN. Es improcedente conceder la suspensión provisional o definitiva para impedir los efectos y consecuencias de la ley citada, reclamada como autoaplicativa, relacionados con la regula-



ción de los requisitos para gozar de la presunción de buena fe en la adquisición y destino lícito de bienes inmuebles, puesto que se requiere la existencia de un procedimiento regulado por la misma ley y la emisión de un acto concreto de aplicación. Es así, pues para que a alguien pudiera aplicársele el precepto legal en el que se establecen requisitos a acreditar para que opere el principio de buena fe en la adquisición y destino lícito de un bien inmueble, tendría forzosamente que iniciarse un procedimiento en el que la parte inconforme fuera la afectada y que, por ende, por tener ese carácter, o el de tercero extraño o ajeno a ese proceso, tuviera que acreditar los hechos que el legislador estableció para poder presumir esa buena fe, ya que el legislador estableció, de manera expresa, que esos requisitos se refieren al bien afecto a la acción respectiva. Por ende, si no se tiene noticia del inicio de un procedimiento de extinción de dominio que afecte a la parte quejosa, no puede considerarse que se actualice el peligro en la demora para conceder la medida cautelar solicitada, pues en tal supuesto se estaría ante un acto futuro e incierto y no ante uno actual e inminente, dado que para la concesión de la medida cautelar se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo, y en caso de obtener el amparo, que pueda traducirse en un beneficio para el quejoso.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción entre los criterios sustentados por el Segundo, el Sexto, el Octavo y el Noveno Tribunales Colegiados en Materia Civil, todos del Primer Circuito, al resolver los asuntos precisados en la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, de conformidad con la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Publíquense esta ejecutoria y la jurisprudencia indicada en términos de los artículos 219, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, para lo cual habrán de remitirse, en su oportunidad, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Notifíquese; por oficio, con testimonio de esta ejecutoria, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes. Remítase por conducto del MINTERSCJN a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de la presente ejecutoria, así como su versión electrónica a la cuenta de correo electrónico sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx. En su oportunidad archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por mayoría de trece votos de los Magistrados Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, presidenta de este Pleno de Circuito, Marco Antonio Rodríguez Barajas, Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Walter Arellano Hobelsberger, Ismael Hernández Flores, Fernando Alberto Casasola Mendoza, Víctor Hugo Díaz Arellano, Fernando Rangel Ramírez, Adalberto Eduardo Herrera González, José Rigoberto Dueñas Calderón, Alejandro Sánchez López, Daniel Horacio Escudero Contreras y Abraham Sergio Marcos Valdés, quien formula voto con salvedades.

Los Magistrados Gonzalo Hernández Cervantes y Alejandro Villagómez Gordillo votaron en contra; el segundo de ellos formula voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas de rubros: "LEYES, SUSPENSIÓN EN AMPARO CONTRA LAS." y "PROCEDIMIENTO JUDICIAL, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE SI PUEDE PARALIZARLO." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCVIII, página 1745, con número de registro digital: 320347 y Tomo LXXV, página 5748, con número de registro digital: 351444, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas XXVII.3o. J/9 (10a.), I.18o.A. J/1 (10a.), 2a./J. 10/2014 (10a.), I.7o.A.3 K, P./J. 15/96, I.3o.A. J/16, 2a./J. 204/2009 y 2a./J. 81/2002



citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas, del viernes 12 de junio de 2015 a las 9:30 horas y del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo II, enero de 2015, página 1726, con número de registro digital: 2008231; Libro 19, Tomo II, junio de 2015, página 1824, con número de registro digital: 2009368; Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1292, con número de registro digital: 2005719; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, página 401, con número de registro digital: 195898; Tomo III, abril de 1996, página 16, con número de registro digital: 200136; Tomo V, enero de 1997, página 383, con número de registro digital: 199549; Tomo XXX, diciembre de 2009, página 315, con número de registro digital: 165659, y Tomo XVI, julio de 2002, página 357, con número de registro digital: 186415, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia I.9o.C.50 C (10a.), 1a./J. 70/2019 (10a.), 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), 2a./J. 61/2016 (10a.), 1a. XXXII/2016 (10a.) y 1a./J. 21/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas, con número de registro digital: 2021283, del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, con número de registro digital: 2021263, del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas, con número de registro digital: 2006963, del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, con número de registro digital: 2011840, del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, con número de registro digital: 2010971, y del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, con número de registro digital: 2011829, respectivamente.

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

Voto particular que formula el Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo, en la contradicción de tesis 33/2019.

El suscrito disiente del criterio de la mayoría de los integrantes del Pleno de Circuito, en los términos de la sentencia aprobada en sesión de tres de marzo de dos mil veinte, conforme al voto particular que a continuación se expone:

En el inciso II del considerando SEXTO de la sentencia de mayoría, se desarrolla el tema denominado: Análisis indiciario de la suspensión contra leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, del cual se parte para concluir que la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en los preceptos que analizaron los tribunales con-



tendientes, es heteroaplicativa, puesto que requiere la existencia de un procedimiento regulado por la misma ley y la emisión de un acto concreto de aplicación, de manera que no es procedente conceder la suspensión provisional ni definitiva de ese ordenamiento por su sola entrada en vigor.

Lo anterior, pues consideró la mayoría de este Pleno de Circuito, que para que a alguien pudiera aplicársele el precepto legal en el que se establecen requisitos a acreditar para que opere el principio de buena fe en la adquisición y destino lícito de un bien inmueble, tendría forzosamente que iniciarse un procedimiento en el que la parte inconforme fuera la afectada, o bien, que tuviera el carácter de tercero extraño o ajeno a ese proceso y tuviera que acreditar los hechos que el legislador estableció para poder presumir esa buena fe.

Esto es, para arribar a la conclusión señalada, necesariamente se definió que el ordenamiento en cuestión no afecta la esfera jurídica del gobernado por su sola entrada en vigor; situación atinente al estudio del interés jurídico que es propio de la procedencia del juicio de amparo y que corresponde a la materia de estudio del cuaderno principal.

Ahora bien, no escapa de mi atención, que tratándose de la suspensión, la Ley de Amparo también exige la demostración del daño inminente alegado, en términos de su artículo 131; sin embargo, en mi concepto, conforme a la técnica del juicio de amparo y propiamente por cuanto hace a la figura de la suspensión del acto reclamado, existía un argumento de mayor jerarquía para determinar si procede la suspensión provisional o definitiva solicitada respecto de los preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio señalados en la sentencia de mayoría, que es el relativo a la vulneración del orden público.

En efecto, el artículo 128 de la Ley de Amparo, establece:

"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."

- El precepto legal invocado impone como condición para conceder la suspensión del acto reclamado, que de otorgarse dicha medida no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Por su parte, el artículo 129 de la Ley de Amparo enuncia aquellos casos en que se considera que se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público y específicamente en la fracción XII señala:

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"...

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;"

- La disposición normativa que ha sido transcrita establece que: Se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, **"entre otros casos"** cuando se actualicen los supuestos previstos en ese numeral.
- De tal suerte que los casos ahí señalados son enunciativos y no limitativos y, por tanto, el juzgador al pronunciarse en relación con la suspensión solicitada, se encuentra en aptitud de analizar si de otorgarse tal medida se seguiría perjuicio al interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, ya



sea por actualizarse alguna de las hipótesis enumeradas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, o bien, por tratarse de una diversa a las ahí contempladas que pudiera actualizar dicha afectación.

La fracción XII del mencionado numeral 129 establece como un supuesto, el relativo a que se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio, es decir, que se refiere a un procedimiento ya iniciado; sin embargo, ello no es obstáculo para analizar a la luz de dicho precepto si la suspensión solicitada respecto del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, infringe el orden público e interés social.

Lo anterior, tomando en consideración la finalidad que el legislador pretendió al incorporar ese supuesto de manera expresa en el mencionado numeral 129 de la Ley de Amparo, el cual consiste en que no sea paralizado el procedimiento jurisdiccional y autónomo a la materia penal, cuya finalidad es la pérdida de los derechos de propiedad o posesión de los bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Ello según se advierte del artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio:

"Artículo 1. La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

"I. La extinción de dominio de Bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda, en los términos de la presente Ley;

"II. El procedimiento correspondiente;

"III. Los mecanismos para que las autoridades administren los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios;



"IV. Los mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y Monetización de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, y

"V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

"a) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

"Los contemplados en el Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, Naturaleza, Objeto y Aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en el artículo 2.

"b) Secuestro.

"Los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo II, De los Delitos en Materia de Secuestro.

"c) Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

"Los contemplados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, en el Título Segundo, De los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos y demás Activos.

"d) Delitos contra la salud.

"Los contemplados en la Ley General de Salud en el Título Décimo Octavo, Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos, Capítulo VII.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en los artículos del Título Séptimo, Delitos contra la Salud, Capítulo I, con excepción del artículo 199.

"e) Trata de personas.

"Los contemplados en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en su Título Segundo, De los Delitos en Materia de Trata de Personas, Capítulos I, II y III.



"Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 205 Bis.

"f) Delitos por hechos de corrupción.

Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal.

"g) Encubrimiento.

"Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

"Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

"i) Robo de vehículos.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis.

"j) Recursos de procedencia ilícita.

"Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.

"k) Extorsión.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en el artículo 390 y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas."

Supuestos que se encuentran relacionados con la detención en la comisión de conductas delictivas en los bienes que son objeto de la misma y, por tanto, la sociedad está interesada en que no se verifiquen conductas ilícitas, en que se combata la delincuencia organizada y se cumpla con la citada norma, por lo que, de otorgarse la medida cautelar contra los efectos y consecuencias de la norma general que se tilda de inconstitucional, tendría como efecto impedir que las autoridades inicien cualquier procedimiento de extinción de dominio en su contra, lo que no puede impedirse, pues la sociedad está interesada en que se persiga a la delincuencia organizada y que no se verifiquen conductas ilícitas.

De ahí que, al no cumplirse con el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, estimo es improcedente la suspensión respecto de los efectos del mencionado ordenamiento, pues de concederse se vulnerarían disposiciones de orden público e interés social.

Por ello, al existir, en mi opinión, un argumento de mayor jerarquía para analizar la procedencia de la suspensión del acto reclamado, atendiendo los menciona-



dos requisitos legales, es por lo que disiento de las consideraciones que dan sustento a la sentencia dictada en la presente contradicción de tesis 33/2019.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

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

SUSPENSIÓN PROVISIONAL O DEFINITIVA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, AUN CUANDO SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS QUE ESTABLECEN LOS REQUISITOS PARA GOZAR DE LA PRESUNCIÓN DE BUENA FE EN LA ADQUISICIÓN Y DESTINO LÍCITO DE BIENES, PUESTO QUE DICHA LEY NO ES AUTOAPLICATIVA, SINO QUE SE REQUIERE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN. Es improcedente conceder la suspensión provisional o definitiva para impedir los efectos y consecuencias de la ley citada, reclamada como autoaplicativa, relacionados con la regulación de los requisitos para gozar de la presunción de buena fe en la adquisición y destino lícito de bienes inmuebles, puesto que se requiere la existencia de un procedimiento regulado por la misma ley y la emisión de un acto concreto de aplicación. Es así, pues para que a alguien pudiera aplicársele el precepto legal en el que se establecen requisitos a acreditar para que opere el principio de buena fe en la adquisición y destino lícito de un bien inmueble, tendría forzosamente que iniciarse un procedimiento en el que la parte inconforme fuera la afectada y que, por ende, por tener ese carácter, o el de tercero extraño o ajeno a ese proceso, tuviera que acreditar los hechos que el legislador estableció para poder presumir esa buena fe, ya que el legislador estableció, de manera expresa, que esos requisitos se refieren al



bien afecto a la acción respectiva. Por ende, si no se tiene noticia del inicio de un procedimiento de extinción de dominio que afecte a la parte quejosa, no puede considerarse que se actualice el peligro en la demora para conceder la medida cautelar solicitada, pues en tal supuesto se estaría ante un acto futuro e incierto y no ante uno actual e inminente, dado que para la concesión de la medida cautelar se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo, y en caso de obtener el amparo, que pueda traducirse en un beneficio para el quejoso.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.C. J/104 C (10a.)

Contradicción de tesis 33/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Sexto, Octavo y Noveno, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de marzo de 2020. Mayoría de trece votos de los Magistrados Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, Marco Antonio Rodríguez Barajas, Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Walter Arellano Hobelsberger, Ismael Hernández Flores, Fernando Alberto Casasola Mendoza, Víctor Hugo Díaz Arellano, Fernando Rangel Ramírez, Adalberto Eduardo Herrera González, José Rigoberto Dueñas Calderón, Alejandro Sánchez López, Daniel Horacio Escudero Contreras y Abraham Sergio Marcos Valdés, quien formuló voto con salvedades. Disidentes: Gonzalo Hernández Cervantes y Alejandro Villagómez Gordillo, quien formuló voto particular. Ponente: Adalberto Eduardo Herrera González. Secretaria: María Liliana Suárez Gasca.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 317/2019, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 304/2019, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 310/2019, y el diverso sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 342/2019.

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.



TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). EL "NOTIFICADOR-LOCALIZADOR" NO TIENE ESA CATEGORÍA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO. 2 DE MARZO DE 2020. UNANIMIDAD DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS GLORIA GARCÍA REYES, LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA, MIGUEL MENDOZA MONTES, FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ, JOSÉ YBRAÍN HERNÁNDEZ LIMA Y SAMUEL ALVARADO ECHAVARRÍA, EN CUANTO AL SENTIDO; Y POR MAYORÍA EN LAS CONSIDERACIONES, CON LOS VOTOS CONCURRENTES DE LA MAGISTRADA GLORIA GARCÍA REYES Y LOS MAGISTRADOS MIGUEL MENDOZA MONTES Y FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ. PONENTE: MIGUEL MENDOZA MONTES. SECRETARIO: JOHNNY MORALES MARTÍNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, y 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 4, 42 y 50 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ya que el tema sobre el que versa la posible contradicción de criterios se originó entre Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo de este Sexto Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los integrantes de la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado



de Puebla, quien fue autoridad responsable en los juicios de amparo que dieron origen a la contradicción de tesis.

TERCERO.—Criterios contendientes. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, resolverla, es necesario tener presentes los antecedentes y elementos en que sustentaron las consideraciones jurídicas los Tribunales Colegiados contendientes.

En primer lugar, resulta necesario precisar para una mejor comprensión del presente asunto, los antecedentes del amparo en revisión **189/2018** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito:

I. Mediante escrito presentado el trece de julio de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, *********, por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y actos siguientes:

"III. Autoridades responsables. Señalo como autoridad responsable a la Junta Especial Número 33 de la Federal de Conciliación y Arbitraje radicada en la ciudad de Puebla, Puebla, con residencia oficial bien conocida en la ciudad capital.

"IV. Acto reclamado. La resolución interlocutoria del incidente de insumisión al arbitraje de fecha 20 de junio de 2018, emitida por la Junta Especial Número 33 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla (sic), la cual, bajo protesta de decir verdad, me fue notificada mediante mis apoderados el día 29 de junio de 2018."

II. Por auto de trece de julio de dos mil dieciocho, la Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, radicó la demanda con el número **1470/2018** de su índice; señaló día y hora para el desahogo de la audiencia constitucional y solicitó informe justificado a la autoridad responsable.



III. Seguida la secuela del procedimiento, el uno de octubre de dos mil dieciocho tuvo verificativo el desahogo de la audiencia y el veinticuatro del citado mes y año, el órgano de amparo dictó sentencia en la que se otorgó el amparo solicitado a ***** aquí quejosa adhesiva.

IV. Inconforme con dicha resolución, el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de su apoderado y representante legal, interpuso recurso de revisión, mismo que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, radicándolo con el expediente **189/2018**, resuelto en sesión de quince de abril de dos mil diecinueve, en los términos siguientes:

Amparo en revisión 189/2018

"... Ahora, analizados que fueron los motivos de disenso que hace valer el instituto recurrente, así como el material probatorio existente en autos, se considera que fue demostrado que la actora desempeñó las actividades de localización y notificación de créditos fiscales a patrones, ya que ello así se desprende de la confesión vertida por la propia operaria, que hace prueba plena en su contra en términos de lo previsto en el artículo 794 de la Ley Federal del Trabajo, ya que en ese sentido señaló:

"Primero: El día 1 de junio de 2007 ingresé a laborar al servicio del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien contrató mis servicios por medio de un contrato escrito para desempeñarme en el puesto de notificador-localizador de la oficina de emisiones y pago oportuno del Departamento de Cobranza de la Subdelegación Tehuacán de la Delegación Estatal en Puebla del Instituto Mexicano del Seguro Social, realizando las funciones inherentes al puesto que fui contratada tales como: Localización de patrones y notificación de créditos fiscales a los patrones que se me indicaban,'

"La afirmación de la actora en cuanto a las actividades que realizó fue corroborada por la demandada, quien al plantear el escrito de insumisión al arbitraje coincidió con la operaria en que ésta tuvo el puesto de notificador-localizador, en donde desempeñó las actividades inherentes a dicha categoría, las cuales dijo eran de confianza.



"Así también, en la etapa de ofrecimiento de pruebas el instituto demandado exhibió la documental consistente en el contrato individual de trabajo por tiempo determinado celebrado con la actora por el periodo del cuatro de enero de dos mil dieciséis al treinta y uno de diciembre de ese año, cuyas cláusulas primera y quinta establecen lo que a continuación se copia:

"Primera. «El instituto» contrata a «el trabajador», para que éste labore por tiempo determinado a partir del 01 de abril de 2013 y hasta el 30 de abril de 2013, exclusivamente para realizar tareas de notificación a patrones, de las cédulas de determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones y otros documentos, así como para llevar a cabo las funciones de verificación de domicilios fiscales, localización de patrones y las actividades derivadas de ello que desempeñará bajo la denominación de «notificador-localizador» y, atendiendo a lo estipulado en las cláusulas segunda y tercera del presente contrato.'

"...

"Quinta. El trabajador en los términos señalados en la cláusula tercera de este contrato, se obliga a prestar a «el instituto» los trabajos siguientes:

"A) Realizar las notificaciones que le encomiende el instituto de los documentos a que se hace referencia la cláusula primera, a patrones y otros sujetos obligados, así como a terceros relacionados con los mismos, en la forma que «el instituto» le indique, debiéndose alcanzar la productividad de al menos 25 notificaciones promedio diarias.

"B) Localizar a los patrones reportados como no localizados, procurando que sea dentro de los 14 días hábiles posteriores al periodo de notificación, debiéndose alcanzar, durante la vigencia de este contrato, la siguiente productividad: 1) la completa integración del número de expedientes que determina la subdelegación contratante, de los casos para los que deban realizarse las investigaciones en fuentes externas, de acuerdo con los antecedentes y situaciones particulares de los créditos que se asignen. La integración de los expedientes, deberá realizarse de tal modo que sirva efectivamente para la reactivación al cobro o para la cancelación del crédito.



"C) Practicar las diligencias a que se refiere la cláusula primera, en horas y días hábiles y en su caso solicitar por escrito a «el instituto» la habilitación de días y horas inhábiles, cuando la persona con quien va a practicar la diligencia realice sus actividades en días y horas inhábiles conforme a lo dispuesto por el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, petición que «el instituto» contestará por escrito.

"D) Analizar expedientes y documentos proporcionados por el instituto, así como consultar archivos y registros institucionales, para identificar probables domicilios de patrones y otros sujetos obligados, trabajadores a su servicio, y otras personas relacionadas con aquellos, que puedan proporcionar información útil para la cobranza o que puedan tener responsabilidad solidaria con el deudor.

"E) Determinar las acciones a realizar y elaborar los programas y bitácoras relativos a los asuntos que le sean encomendados, de patrones y otros sujetos obligados con respecto a los cuales exista adeudo y que se determine promover el pago, así como aquellos con respecto a los cuales exista presunción de insolvencia o de imposibilidad práctica de cobro.

"F) Verificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados con respecto a los cuales exista adeudo y que se determine promover el pago, así como aquellos con respecto a los cuales exista presunción de insolvencia o de imposibilidad práctica de cobro.

"G) Entrevistar a patrones y sujetos obligados que le indique el instituto, a sus representantes o personas relacionadas con ellos para promover el cumplimiento de sus obligaciones fiscales ante el instituto, así como para recabar informes relativos a los mismos, necesarios para reforzar las funciones de recaudación.

"H) Elaborar y tramitar oficios, solicitudes y otros documentos que se deban presentar ante dependencias gubernamentales, así como para recabar informes relativos a los mismos, necesarios para reforzar las funciones de recaudación.

"I) Integrar expedientes de los asuntos que le sean encomendados, con los informes derivados de las acciones realizadas, los informes, certificaciones y otros documentos obtenidos de dependencias gubernamentales, así como



los demás documentos recabados de unidades administrativas del IMSS, que sustenten suficientemente las propuestas de cancelación de adeudos con imposibilidad práctica de cobro.

"J) Presentar a «el instituto», al día hábil siguiente de que realice las diligencias o cuando se le requiera, los documentos notificados y el resultado de los patrones no localizados, así como toda la documentación que se relacionen con los asuntos que se le hayan encomendado.

"K) Elaborar y presentar a la persona designada por «el instituto», los informes de las actividades realizadas y sus resultados, con la periodicidad establecida por el propio instituto y conforme a los formatos e instrucciones proporcionados por el mismo.'

"De lo anterior se colige que las actividades inherentes al puesto (sic) que fue contratada la actora, son las que se mencionan en la cláusula quinta del contrato individual de trabajo, a saber:

"a) Realizar las notificaciones que le encomiende el instituto de los documentos a que hace referencia la cláusula primera, es decir, de las cédulas de determinación de cuotas, aportaciones y amortizaciones, a patrones y otros sujetos obligados.

"b) Localizar a los patrones reportados como no localizados, debiendo integrar los expedientes que determina la subdelegación contratante y realizar investigaciones en fuentes externas, con la finalidad de que sirva efectivamente para la reactivación al cobro o para la cancelación del crédito.

"c) Practicar las diligencias a que se refiere la cláusula primera, en horas y días hábiles y en su caso solicitar por escrito a 'el instituto' la habilitación de días y horas inhábiles.

"d) Analizar expedientes y documentos proporcionados por el instituto, así como consultar archivos y registros institucionales, para identificar probables domicilios de patrones y otros sujetos obligados, trabajadores a su servicio, y otras personas relacionadas con aquéllos, que puedan proporcionar información útil para la cobranza o que puedan tener responsabilidad solidaria con el deudor.



"e) Determinar las acciones a realizar relativas a los asuntos que le sean encomendados, de patrones y otros sujetos obligados con respecto a los cuales exista adeudo y que se determine promover el pago, así como aquellos con respecto a los cuales exista presunción de insolvencia.

"f) Verificar domicilios de patrones, realizar entrevistas a éstos y otros sujetos obligados con respecto a los cuales exista adeudo y que se determine promover el pago, así como aquellos con respecto a los cuales exista imposibilidad práctica de cobro.

"g) Integrar expedientes de los asuntos que le sean encomendados, con los informes derivados de las acciones realizadas, los informes, certificaciones y otros documentos obtenidos de dependencias gubernamentales, que sustenten suficientemente las propuestas de cancelación de adeudos con imposibilidad práctica de cobro.

"Ello es así, ya que las actividades antes descritas tienen relación directa con el puesto de notificador-localizador, pues todas ellas están encaminadas a lograr el eficaz desempeño del puesto para el que fue contratada la actora en la oficina de emisiones y pago oportuno del Departamento de Cobranza de la Subdelegación Tehuacán de la Delegación Estatal en Puebla del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Las referidas actividades, deben considerarse como de fiscalización, habida cuenta que se encuentran relacionadas con la función fiscalizadora del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien goza de facultades para determinar, notificar y hacer efectivos los créditos derivados de aportaciones de seguridad social.

"De ahí que las tareas realizadas por la actora, es decir, la notificación de créditos fiscales y la localización de patrones, son propias del Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de organismo fiscal autónomo, pues como se ha indicado, al citado instituto le compete determinar y notificar los mencionados créditos.

"Además, debe señalarse que las actividades de la trabajadora inciden directamente sobre el patrimonio del patrón, ya sea en su beneficio o perjuicio, toda vez que de su correcto o incorrecto actuar dependerá que los cobros de los créditos fiscales se concluyan satisfactoriamente o que no se puedan ejecutar.



"En tales condiciones, fue inacertada la conclusión de la Juez del conocimiento al considerar que no fue demostrado con claridad en autos que la actora realizara actividades de confianza, pues como se ha visto la actuación de ésta es parte de la función fiscalizadora de la demandada, en donde la operaria realiza actividades que son propias del patrón dentro del procedimiento económico coactivo que como prerrogativa tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social para allegarse de los créditos derivados de la falta de cotizaciones de los patrones y demás sujetos obligados.

"De ahí que las actividades de fiscalización y las que se relacionen con trabajos personales del patrón que desarrolló la actora, se ajustan a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, por lo que fue atinada la determinación de la Junta responsable, al considerar que se actualizó en la especie la hipótesis que prevé el artículo 49, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, para declarar procedente el incidente de insumisión al arbitraje planteado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, al tratarse de un trabajador de confianza."

En segundo lugar, es necesario precisar los antecedentes del amparo en revisión **220/2018**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito:

I. Por escrito presentado el cuatro de julio de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, *****, por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y actos siguientes:

"III. Autoridad responsable: La H. Junta Especial Número 33 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla, quien tiene su domicilio ubicado en avenida Manuel Espinoza Yglesias 31 Pte. 2904, El Vergel, Puebla, Puebla.

"IV. Acto reclamado. De la H. Junta Especial Número 33 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla, a quien reclamo:

"1. La resolución incidental de insumisión al arbitraje de fecha 07 de junio de 2018."



II. Por auto de cinco de julio de dos mil dieciocho, la Juez Primero de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, radicó la demanda con el número **1334/2018** de su índice, señaló día y hora para el desahogo de la audiencia constitucional y solicitó informe justificado a la autoridad responsable.

III. Seguida la secuela del procedimiento, el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho tuvo verificativo el desahogo de la audiencia constitucional y el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, el órgano de amparo dictó sentencia en la que negó el amparo a la parte quejosa.

IV. Inconforme con dicha resolución el quejoso interpuso recurso de revisión, mismo que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, radicándolo con el expediente **220/2018**, resuelto en sesión de dieciséis de abril de dos mil diecinueve, en los términos que a continuación se transcriben:

Amparo en revisión 220/2018

"... Determinación que no se encuentra ajustada a derecho, por las razones que a continuación se exponen.

"El artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, para establecer la calidad de trabajador de confianza, exige que se atienda a la naturaleza de las funciones desempeñadas y no a la designación que se le dé al puesto, pues establece: (se transcribe)

"Por tanto, conforme al párrafo segundo del anterior precepto, se establecen dos supuestos para considerar a un trabajador como de confianza:

"1) Que realice funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, y que las mismas sean de 'carácter general'.

"Luego, atendiendo al significado de las palabras dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, se debe precisar lo siguiente:



"Dirección: se define como la realización efectiva de lo planeado por medio de la autoridad del administrador ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia delegando dicha autoridad y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada con todas las ordenes emitidas; que según Burt K. Scanlan¹ consiste en coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización.

"Inspección: se entiende como la función inspectora de la administración pública aseveran los autores, limitando el concepto nada más, a la vigilancia y contralor que se ejercita a través de los diversos órganos de la administración, tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de los servicios administrativos, o realizar otros en esta forma inspectora, sobre la actividad de la sociedad libre.

"Vigilancia: la cual se define como el cuidado, celo y diligencia que se pone o ha de ponerse en las cosas y asuntos de la propia incumbencia.

"Fiscalización: consiste en un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se procede con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

"Por cuanto hace a la expresión 'funciones de carácter general', debe entenderse en el sentido de que esas funciones afecten en gran parte de la institución, de tal manera que trasciendan a la organización interna de la misma.

"Definición que se puede desprender, por analogía, de la ejecutoria de la contradicción de tesis 17/2004-SS, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en lo conducente, señala:

"... De la lectura de los artículos 5o. de la ley burocrática del Estado de Tabasco y 9o. de la Ley Federal del Trabajo se infiere que tanto el legislador

¹ El contador virtual: La Dirección: Concepto y sus elementos elcontadorvirtual.blogspot.com/.../la-direccion-concepto-y-sus-elementos.html 24 Abr 2011 ... Burt K. Scanlan nos dice que la dirección "consiste en coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la ..."



estatal como el federal, coinciden en definir la categoría del «trabajador de confianza», atendiendo a la naturaleza de las funciones desempeñadas, con la diferencia de que el primero de los preceptos nombrados no exige que estas actividades tengan un «carácter general», como sí lo ordena el Congreso de la Unión en la ley laboral federal.

"Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto al inicio de este considerando en relación con la distinta naturaleza de las figuras previstas en la Ley Federal del Trabajo y en la ley burocrática federal, conforme deriva de sus antecedentes históricos; así como las facultades de las entidades federativas para legislar sobre las relaciones laborales existentes entre el Gobierno Estatal y sus trabajadores, se concluye que en el caso, en términos de lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, los veladores son trabajadores de confianza en la medida en que realizan labores de «vigilancia», con independencia de que ésta se desempeñe o no con «carácter general»; es decir, que trascienda a la organización interna del gobierno de ese Estado, dado que este requisito no se encuentra previsto en el precepto citado.'

"2) Que las actividades estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

"Tal aspecto se actualiza cuando el empleado, dada su capacidad y la confianza que le confiere el patrón, reemplaza (sic) a éste en los trabajos que le competen dentro de la empresa, o bien, cuando el trabajador desempeñe las pequeñas labores que relevan al patrón de movimientos y actuaciones que implican pérdida de tiempo si éste los hace personalmente y que siempre se efectúan dentro de la empresa.

"Sirve de apoyo al caso, la tesis aislada emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,² de rubro y texto siguientes:

"EMPLEADOS DE CONFIANZA, CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS REALIZADOS POR LOS.'

² Quinta Época. Número de registro digital: 366625. Instancia: Cuarta Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVII, materia laboral, página 787.



"Ahora bien, en el caso, la Junta responsable consideró que el actor (quejoso) realizaba funciones de confianza, tomando en cuenta el contrato individual de trabajo ofrecido por el instituto demandado (patrón), pues realizó 'funciones de notificación a los patrones para exigir el pago de los créditos fiscales a su cargo y dentro de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, así como recibir mediante inventario detallado los bienes embargados dejados bajo su custodia'; y la confesión expresa del propio actor en su demanda laboral, en el sentido de que sus actividades consistieron en 'notificación de documentos y aplicación del procedimiento administrativo de ejecución a los patrones inscritos en dicha subdelegación'.

"Asimismo, dicha Junta indicó que las anteriores actividades del actor se encontraban relacionadas con la función fiscalizadora del instituto demandado como organismo fiscal autónomo, por lo que el puesto de ejecutor que ostentaba el trabajador es de confianza, porque constituyen funciones que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la institución y frente a terceros, pues son tareas personalísimas de la patronal, porque al ser una persona moral necesita de personas físicas para que actúen frente a terceros y dentro de la misma institución.

"Por lo que dicha Junta indicó que las actividades del actor (quejoso) se tratan de un trabajo personalísimo del patrón, en términos del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, porque realiza funciones de particular importancia para el instituto demandado (función fiscalizadora), cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con los intereses de la patronal como organismo fiscal autónomo y con la realización de sus fines, que compromete al patrón pues corresponde al instituto demandado la notificación de los créditos fiscales y del procedimiento administrativo de ejecución, por lo que son trabajos personalísimos.

"Sin embargo, las actividades que la Junta responsable indicó que realizaba el actor (hoy quejoso), no pueden considerarse como funciones de fiscalización de carácter general, ni que estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la referida institución.

"Se afirma ello, pues las 'funciones de notificación a los patrones para exigir el pago de los créditos fiscales a su cargo y dentro de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, así como recibir mediante inventario deta-



llado los bienes embargados dejados bajo su custodia', que el actor realizaba como ejecutor de la Oficina de Cobros de la Subdelegación Tehuacán del Instituto Mexicano del Seguro Social, no implican funciones de fiscalización ni están relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la institución.

"Ello es así, porque de lo expuesto con antelación, el término fiscalización significa: 'cuidar y comprobar que se procede con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto'; sin embargo, en la especie el actor como ejecutor de dicha oficina de cobros no investiga la conducta de los patrones al requerirles el pago de sus contribuciones o ejecutar el procedimiento administrativo de ejecución, requiriendo y embargando bienes, ya que el aquí quejoso no es quien corrobora si los patrones acreditaron o no haber cumplido con las obligaciones en materia de seguridad social, pues esa función la realiza la referida oficina de cobros quien tiene la facultad de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, emitiendo el mandamiento de ejecución respectivo.

"Se afirma ello, pues de conformidad con el artículo 154 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, las referidas oficinas para cobros tienen las siguientes atribuciones:

"Artículo 154. Las oficinas para cobros del instituto son órganos integrantes de las subdelegaciones y, dentro de su circunscripción territorial, tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Hacer efectivos los créditos fiscales por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización, multas, gastos realizados por el instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, así como los accesorios legales correspondientes;

"II. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación;

"III. Tramitar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo;

"IV. Tramitar las solicitudes presentadas por los patrones y demás sujetos obligados, relativas a la autorización de prórroga para el pago diferido o en par-



cialidades de los créditos fiscales a favor del instituto; integrar y presentar al titular de la subdelegación los expedientes de los casos que le compete resolver, e integrar los expedientes de las solicitudes que se deban turnar para su atención a las unidades administrativas competentes para resolverlas, conforme a lo establecido en la ley y demás disposiciones aplicables;

"V. Calificar las garantías de los créditos fiscales a favor del instituto ofrecidas por los patrones y demás sujetos obligados, verificando que en cada caso se cumplan los requisitos para su constitución y que su monto cubra el interés fiscal, conforme a lo que señalen las disposiciones legales aplicables;

"VI. Requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas en favor del instituto para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros, e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución conforme a lo previsto en el Código Fiscal de la Federación, cuando así se requiera para hacer efectivo el cobro del importe garantizado;

"VII. Integrar los expedientes de las solicitudes presentadas por los patrones y demás sujetos obligados, relativas a dejar sin efectos las multas impuestas por incumplimiento del pago de los conceptos fiscales señalados en la ley, así como las solicitudes de condonación de dichas multas, y turnarlos a la unidad administrativa competente para resolver sobre dichas peticiones, y

"VIII. Las demás que señalan la ley, sus reglamentos, y demás disposiciones aplicables.'

"De lo que antecede, es dable precisar que la facultad para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como para hacer efectivos los créditos fiscales, deriva únicamente a las referidas oficinas para cobros; razón por la cual el actor (hoy quejoso), en su carácter de ejecutor de dicha oficina de cobros, únicamente realiza funciones operativo-administrativas, puesto que no está en su persona decidir a qué domicilio se trasladará para ejercer el mandato que le es encomendado, qué ejercicios fiscales y obligaciones considerará, pues tal aspecto le compete legalmente a la oficina de cobros aludida.



"Aunado a que el carácter general de las funciones del personal de confianza, corresponde a aquellas que pueden causar efecto en gran parte de la institución, de manera tal que trasciendan a la organización interna de la institución (patrón), lo que no ocurre en el caso, pues como ya se expuso, al realizar actividades administrativas, el actor sólo se limitaba al ámbito de las funciones que le correspondía realizar y no sobre toda la institución y empleados de ésta; por lo que las actividades del actor no influyeron en la organización interna del referido instituto demandado.

"Cabe indicar que el hecho de que el ejecutor cumpla su función en el procedimiento administrativo de ejecución conforme a los lineamientos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, al realizar diligencias de embargo de bienes o recibir el inventario de las mercancías embargadas, el actor tampoco realizaba funciones de fiscalización, porque como ya se precisó, sólo se encargaba de ejecutar el mandamiento de la oficina de cobros del instituto demandado, es decir, el actor no era quien emitía dicho mandamiento de ejecución.

"Además de que la actividad de decisión que caracteriza a un trabajador de confianza tiene que ver en el ejercicio de la representatividad de la dependencia frente a los trabajadores, en donde puede ejercer un poder de mando sobre sus subordinados, aspectos que no se encuentran reunidos en las funciones que realiza como notificador-ejecutor.

"Ello es así, pues el quejoso no realizaba funciones de dirección, porque no tenía bajo su mando a otras personas que laboran en dicho instituto, tampoco dictaba lineamientos para que esa entidad lograra determinado fin, ni el quejoso es de las personas que están encargadas de esa dependencia; máxime que el puesto tampoco se ubica en aquellos que por antonomasia ejercen ese tipo de funciones, esto es, director, subdirector, jefe de departamento, etcétera.

"Tampoco el quejoso efectuaba funciones de administración, porque sus funciones no conllevaban gobernar, ejercer la autoridad o el mando, ni dirigir al referido instituto o una parte del mismo.

"Por cuanto hace a las funciones de inspección, tampoco las realizaba el quejoso puesto que la actividad de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, requerir el pago de contribuciones o embargar, implica que no



tiene que verificar ni decidir si se acredita el cumplimiento de las obligaciones de pago que originaron el mandamiento que ejecuta, ya que esta atribución le corresponde a la oficina de cobros del instituto demandado que emite la orden.

"Tampoco puede considerarse que el quejoso haya realizado funciones de vigilancia, ya que las actividades que lleva a cabo, sólo repercuten en el desempeño de su trabajo y no inciden en el funcionamiento de la institución ni tampoco se representan dentro la institución pública como medida de control en la organización y funcionamiento de las mismas, aunado a que la oficina para cobros es la única que legalmente tiene la facultad para vigilar que los patrones y demás obligados cumplan con sus obligaciones en materia de seguridad social.

"Luego, como se expuso, es dable afirmar que las funciones que realizaba el actor en su carácter de ejecutor de dicha oficina de cobros, únicamente realiza funciones operativo-administrativas, al no quedar demostrado que realizara funciones de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización y más aún que sean de carácter general.

"Sirve de apoyo al caso, la tesis aislada emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA, LABORES QUE NO PUEDEN CONSIDERARSE REALIZADAS POR.'

"Por otra parte, debe indicarse que, contrario a lo determinado por la Junta responsable no puede considerarse que las funciones del actor se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la institución y frente a terceros, porque son tareas personalísimas de la patronal, ya que al ser una persona moral necesita de personas físicas para que actúen frente a terceros y dentro de la misma institución; lo que debe desestimarse.

"Se afirma ello, pues el hecho que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea una persona moral y necesite de personas físicas para llevar a cabo sus funciones, no implica que por esa razón el ejecutor realiza funciones relacionadas con trabajos personalísimos del patrón dentro de la institución, pues de considerar tal postura, se llegaría al extremo de que todos los trabajadores (médicos, enfermeras, administrativos, personal de limpieza), de dicha institución podrían



ser considerados trabajadores de confianza, por ser personas físicas que realizan diferentes funciones frente a terceros y en la institución demandada.

"Por cuanto hace a la determinación en torno a que el actor realiza trabajos personalísimo (sic) del patrón, en términos del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, porque realiza funciones para el Instituto demandado (función fiscalizadora), en la notificación de los créditos fiscales y del procedimiento administrativo de ejecución, también debe desestimarse.

"Ello es así, puesto que el que el actor, como ejecutor de la referida oficina de cobros cumpla su función conforme a los lineamientos establecidos para el procedimiento administrativo de ejecución, previstos en el Código Fiscal de la Federación, no conlleva a que sus funciones estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la institución.

"Ello es así, pues el actor no reemplazaba a su patrón en las atribuciones que le competían dentro de la empresa, ni las funciones del actor consistían en pequeñas labores que pudieran implicar una pérdida de tiempo para el patrón si las realizara personalmente dentro de la empresa pues las actividades que realizaba el actor las llevaba a cabo fuera de las instalaciones del instituto demandado; de la empresa, es decir, con los patrones y demás sujetos obligados.

"Aunado a que el hecho de llevar a cabo funciones en relación con las atribuciones de la oficina de cobros, no significa que el actor realice trabajos personales del patrón, pues de tomar en cuenta tal supuesto, se llegaría al extremo de que todos los trabajadores realizarían funciones personalísimas del patrón sólo porque ajustan su actuación a lo dispuesto en la ley.

"En ese sentido, al no quedar demostrado que el aquí quejoso-recurrente realizó funciones de trabajador de confianza, es dable afirmar que fue desapegado a derecho que la Junta responsable hubiese declarado fundado el incidente de insumisión al arbitraje planteado por el instituto demandado."

Por último, debe destacarse que las consideraciones previamente citadas, también fueron reiteradas por el referido Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión **130/2019** de su índice, del cual se desprenden los siguientes antecedentes:



I. Por escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, ***** , por su propio derecho promovió juicio de amparo, en contra de las autoridades y actos siguientes:

"III. Autoridad o autoridades responsables.—La Junta Especial Número 33 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

"...

"V. Acto reclamado.—Éste lo constituye: Laudo interlocutorio de fecha seis de mayo de dos mil diecinueve, mediante el cual la Junta Especial Número 33 de la Federal de Conciliación y Arbitraje resolvió el incidente de insumisión al arbitraje planteado por el Instituto Mexicano del Seguro Social dentro del expediente laboral ***** ..."

II. Por auto de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, el Juez Sexto de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, radicó y admitió la demanda con el número **945/2019** de su índice; señaló día y hora para el desahogo de la audiencia constitucional y solicitó informe justificado a la autoridad responsable.

III. Seguida la secuela del procedimiento, el dos de julio de dos mil diecinueve tuvo verificativo el desahogo de la audiencia constitucional y el quince del citado mes y año, el órgano de amparo dictó sentencia en la que se otorgó el amparo solicitado a la parte quejosa ***** .

IV. Inconforme con dicha resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, mismo que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, radicándolo con el expediente **130/2019**, resuelto en sesión de tres de octubre de dos mil diecinueve, en los términos que a continuación se transcriben:



Amparo en revisión 130/2019

"... Determinación que no se encuentra ajustada a derecho, por las razones que a continuación se exponen.

"El artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, para establecer la calidad de trabajador de confianza, exige que se atienda a la naturaleza de las funciones desempeñadas y no a la designación que se le dé al puesto, pues establece: (se transcribe)

"Por tanto, conforme al párrafo segundo del anterior precepto, se establecen dos supuestos para considerar a un trabajador como de confianza, a saber: 1) Que realice funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización; y, que las mismas sean de 'carácter general'; y, 2) Aquellas que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

"Luego, atendiendo al significado de las palabras dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, se debe precisar lo siguiente:

"Dirección: se define como la realización efectiva de lo planeado por medio de la autoridad del administrador ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia delegando dicha autoridad y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada con todas las órdenes emitidas; que según Burt K. Scanlan³ consiste en coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización.

"Inspección: se entiende como la función inspectora de la administración pública aseveran los autores, limitando el concepto nada más, a la vigilancia y contralor que se ejercita a través de los diversos órganos de la administración, tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de los servicios administrativos, o realizar otros en esta forma inspectora, sobre la actividad de la sociedad libre.

³ El contador virtual: La Dirección: Concepto y sus elementos: elcontadorvirtual.blogspot.com/.../la-direccion-concepto-y-sus-elementos.html 24 Abr 2011 ... Burt K. Scanlan nos dice que la dirección "consiste en coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la ..."



"Vigilancia: la cual se define como el cuidado, celo y diligencia que se pone o ha de ponerse en las cosas y asuntos de la propia incumbencia.

"Fiscalización: consiste en un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se procede con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

"Por cuanto hace a la expresión 'funciones de carácter general', debe entenderse en el sentido que esas funciones afecten en gran parte de la institución, de tal manera que trasciendan a la organización interna de la misma.

"Definición que se puede desprender, por analogía, de la ejecutoria de la contradicción de tesis 17/2004-SS, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en lo conducente, señala: '... De la lectura de los artículos 5o. de la ley burocrática del Estado de Tabasco y 9o. de la Ley Federal del Trabajo se infiere que tanto el legislador estatal como el federal, coinciden en definir la categoría del «trabajador de confianza», atendiendo a la naturaleza de las funciones desempeñadas, con la diferencia de que el primero de los preceptos nombrados no exige que estas actividades tengan un «carácter general», como sí lo ordena el Congreso de la Unión en la ley laboral federal.

"Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto al inicio de este considerando en relación con la distinta naturaleza de las figuras previstas en la Ley Federal del Trabajo y en la ley burocrática federal, conforme deriva de sus antecedentes históricos; así como las facultades de las entidades federativas para legislar sobre las relaciones laborales existentes entre el Gobierno Estatal y sus trabajadores, se concluye que en el caso, en términos de lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, los veladores son trabajadores de confianza en la medida en que realizan labores de «vigilancia», con independencia de que ésta se desempeñe o no con «carácter general»; es decir, que trascienda a la organización interna del gobierno de ese Estado, dado que este requisito no se encuentra previsto en el precepto citado.'



"Y, en relación con la segunda hipótesis relativa a que las actividades estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

"Tal aspecto se actualiza cuando el empleado, dada su capacidad y la confianza que le confiere el patrón, reemplaza (sic) a éste en los trabajos que le competen dentro de la empresa, o bien, cuando el trabajador desempeñe las pequeñas labores que relevan al patrón de movimientos y actuaciones que implican pérdida de tiempo si éste los hace personalmente y que siempre se efectúan dentro de la empresa.

"Sirve de apoyo al caso, la tesis aislada emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ de rubro y texto siguientes: 'EMPLEADOS DE CONFIANZA, CARACTERISTICAS DE LOS TRABAJOS REALIZADOS POR LOS.'

"Ahora bien, en el caso, la Junta responsable consideró que la actora (quejosa) realizaba funciones de confianza, tomando en cuenta:

"• La confesión expresa de la actora, quien señaló en su escrito de demanda que ingresó a laborar con la categoría de notificador-localizador y cuyas actividades consistían en: 'llevar a cabo la notificación de documentos como cédulas de liquidación por la omisión total en la determinación y pago de cuotas o por la omisión en la determinación y pago respecto de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, o por diferencias existentes en las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales, notificación de cédulas por fincamiento de capitales constitutivos, notificación de resoluciones de primas de seguro, de rectificación de primas o multas derivadas de la notificación de resoluciones de aclaraciones de cuotas obrero-patronales, órdenes de verificación'.

"• El último contrato individual de trabajo ofrecido por el instituto demandado, del cual se advertía que la quejosa realizaba: 'funciones de notificación a los patrones de las cédulas de determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones y otros documentos, y en su caso practicar investigaciones con la finalidad de localizar a patrones reportados como no localizados'.

⁴ Quinta Época. Número de registro digital: 366625. Instancia: Cuarta Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVII, materia laboral, tesis, página 787.



"• Las documentales ofrecidas por la parte actora, consistentes en diversos contratos individuales de trabajo, señalando la responsable que éstos hacían prueba plena en contra de la oferente, ya que de los mismos se advertía que fue contratada por tiempo determinado, para realizar las funciones de notificador-localizador en los términos expresados en dichos contratos.

"Asimismo, la Junta laboral indicó que las anteriores actividades de la actora se encontraban relacionadas con la función fiscalizadora del instituto demandado como organismo fiscal autónomo, por lo que el puesto de notificador-localizador que ostentaba la trabajadora era de confianza, porque constituyen funciones que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la institución y frente a terceros, pues son tareas personalísimas de la patronal, porque al ser una persona moral necesita de personas físicas para que actúen frente a terceros y dentro de la misma institución.

"Por lo que la Junta responsable determinó que las actividades de la actora (quejosa) se tratan de un trabajo personalísimo del patrón, en términos del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, porque realiza funciones de particular importancia para el instituto demandado (función fiscalizadora), cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con los intereses de la patronal como organismo fiscal autónomo y con la realización de sus fines, que compromete al patrón, pues corresponde al instituto demandado la notificación de los créditos fiscales y la localización de patrones para obtener el pago de dichos créditos, por lo que son trabajos personalísimos.

"Sin embargo, las actividades que la Junta responsable indicó que realizaba la actora aquí quejosa, no pueden considerarse como funciones de fiscalización de carácter general, ni que estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la referida institución.

"Se afirma ello, pues las 'funciones de notificación a los patrones de las cédulas de determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones y otros documentos, y en su caso practicar investigaciones con la finalidad de localizar a patrones reportados como no localizados', que la actora realizaba como notificador-localizador de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social, no implican funciones de fiscalización ni están relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la institución.



"Ello es así, porque de lo expuesto con antelación, el término fiscalización significa: 'cuidar y comprobar que se procede con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto'; sin embargo, en la especie la trabajadora como notificador-localizador de dicha oficina de cobros no investiga la conducta de los patrones al notificarles el cobro de créditos fiscales, ya que la aquí quejosa no es quien corrobora si los patrones acreditaron o no haber cumplido con las obligaciones en materia de seguridad social, pues esa función la realiza la referida oficina de cobros quien tiene la facultad de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, emitiendo el mandamiento de ejecución respectivo.

"Se afirma ello, pues de conformidad con el artículo 154 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, las referidas oficinas para cobros tienen las siguientes atribuciones:

"Artículo 154. Las oficinas para cobros del instituto son órganos integrantes de las subdelegaciones y, dentro de su circunscripción territorial, tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Hacer efectivos los créditos fiscales por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización, multas, gastos realizados por el instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no de-rechahabientes, así como los accesorios legales correspondientes;

"II. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación;

"III. Tramitar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo;

"IV. Tramitar las solicitudes presentadas por los patrones y demás sujetos obligados, relativas a la autorización de prórroga para el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales a favor del instituto; integrar y presentar al titular de la subdelegación los expedientes de los casos que le compete resolver, e integrar los expedientes de las solicitudes que se deban turnar para su atención



a las unidades administrativas competentes para resolverlas, conforme a lo establecido en la ley y demás disposiciones aplicables;

"V. Calificar las garantías de los créditos fiscales a favor del instituto ofrecidas por los patrones y demás sujetos obligados, verificando que en cada caso se cumplan los requisitos para su constitución y que su monto cubra el interés fiscal, conforme a lo que señalen las disposiciones legales aplicables;

"VI. Requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas en favor del instituto para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros, e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución conforme a lo previsto en el Código Fiscal de la Federación, cuando así se requiera para hacer efectivo el cobro del importe garantizado;

"VII. Integrar los expedientes de las solicitudes presentadas por los patrones y demás sujetos obligados, relativas a dejar sin efectos las multas impuestas por incumplimiento del pago de los conceptos fiscales señalados en la ley, así como las solicitudes de condonación de dichas multas, y turnarlos a la unidad administrativa competente para resolver sobre dichas peticiones, y

"VIII. Las demás que señalan la ley, sus reglamentos, y demás disposiciones aplicables.'

"De lo que antecede, es dable precisar que la facultad para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como para hacer efectivos los créditos fiscales, deriva únicamente a las referidas oficinas para cobros; razón por la cual la actora –quejosa–, en su carácter de notificador-localizador, únicamente realizaba funciones operativo-administrativas, puesto que ella no decide a qué domicilio se trasladará para ejercer el mandato que le es encomendado, qué ejercicios fiscales y obligaciones considerará, pues tal aspecto le compete legalmente a la oficina de cobros aludida.

"Aunado a que, el carácter general de las funciones del personal de confianza, corresponde a aquellas que pueden causar efecto en gran parte de la institución, de manera tal que trasciendan a la organización interna de la institu-



ción (patrón), lo que no ocurre en el caso, pues como ya se expuso, al realizar actividades administrativas, la actora sólo se limitaba al ámbito de las funciones que le correspondía realizar y no sobre toda la institución y empleados de ésta; por lo que, las actividades de la trabajadora no influyeron en la organización interna del referido instituto demandado.

"Cabe indicar que el hecho de que las actividades de notificador-localizador de la accionante consistentes en realizar funciones de notificación en términos del Código Fiscal de la Federación para exigir el pago de créditos fiscales y la localización de patrones para obtener el pago de dichos créditos, no significa que realizaba funciones de fiscalización, porque como ya se precisó, sólo se encargaba de notificar el mandamiento de la oficina de cobros del instituto demandado y localizar a los patrones que le eran indicados para tratar de agilizar el cobro de las contribuciones; empero, la actora no era quien emitía dicho mandamiento de ejecución.

"Además de que la actividad de decisión que caracteriza a un trabajador de confianza tiene que ver en el ejercicio de la representatividad de la dependencia frente a los trabajadores, en donde puede ejercer un poder de mando sobre sus subordinados, aspectos que no se encuentran reunidos en las funciones que realiza como notificador-localizador.

"Ello, pues la quejosa no realizaba funciones de dirección, porque no tenía bajo su mando a otras personas que laboran en dicho instituto, tampoco dictaba lineamientos para que esa entidad lograra determinado fin, ni tampoco estaba encargada de esa dependencia; máxime que el puesto tampoco se ubica en aquellos que por antonomasia ejercen ese tipo de funciones, esto es, director, subdirector, jefe de departamento, etcétera.

"De igual manera, no se advierte que la quejosa efectuara funciones de administración, porque sus actividades no conllevaban gobernar, ejercer la autoridad o el mando, ni dirigir al referido instituto o una parte del mismo.

"Por cuanto hace a las funciones de inspección, la quejosa tampoco las realizaba, puesto que la actividad de notificar para exigir el pago de créditos fiscales y la localización de patrones para obtener el pago de dichos créditos,



implica que no tiene que verificar ni decidir si se acredita el cumplimiento de las obligaciones de pago que originaron el mandamiento que se ordena, ya que esta atribución le corresponde a la oficina de cobros del instituto demandado que emite la orden.

"Tampoco puede considerarse que la quejosa haya realizado funciones de vigilancia, ya que las actividades que lleva a cabo, sólo repercuten en el desempeño de su trabajo y no inciden en el funcionamiento de la institución ni tampoco se representan dentro la institución pública como medida de control en la organización y funcionamiento de las mismas, aunado a que la oficina para cobros es la única que legalmente tiene la facultad para vigilar que los patrones y demás obligados cumplan con sus obligaciones en materia de seguridad social.

"Luego, como se expuso, es dable afirmar que las funciones que realizaba la actora en su carácter de notificador-localizador de dicha oficina de cobros, únicamente se tratan (sic) de funciones operativo-administrativas, al no quedar demostrado que realizara funciones de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización y más aún que sean de carácter general.

"Sirve de apoyo al caso, la tesis aislada emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ de rubro y texto siguientes: 'TRABAJADORES DE CONFIANZA, LABORES QUE NO PUEDEN CONSIDERARSE REALIZADAS POR.'

"Por otra parte, debe indicarse que, contrario a lo determinado por la Junta responsable, no puede considerarse que las funciones de la actora se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la institución y frente a terceros, con el argumento de que son tareas personalísimas de la patronal, dado que al ser una persona moral necesita de personas físicas para que actúen frente a terceros y dentro de la misma institución.

"Ello debe desestimarse, pues el hecho que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea una persona moral y necesite de personas físicas para llevar a

⁵ Época: Séptima Época. Número de registro digital: 244189. Instancia: Cuarta Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 48, Quinta Parte, materia laboral, página 41.



cabo sus funciones, no implica que por esa razón el notificador-localizador realiza funciones relacionadas con trabajos personalísimos del patrón dentro de la institución, pues de considerar tal postura, se llegaría al extremo de que todos los trabajadores (médicos, enfermeras, administrativos, personal de limpieza), de dicha institución podrían ser considerados trabajadores de confianza, por ser personas físicas que realizan diferentes funciones frente a terceros y en la institución demandada.

"Por cuanto hace a la determinación en torno a que la trabajadora realiza trabajos personalísimos del patrón, en términos del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, porque realiza funciones para el instituto demandado (función fiscalizadora), en la notificación para exigir el pago de créditos fiscales y la localización de patrones para obtener el pago de dichos créditos, también debe desestimarse.

"Lo anterior, puesto que la actora, como notificador-localizador de la referida oficina de cobros cumple su función conforme a los lineamientos establecidos para el procedimiento administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación, lo que no conlleva a que sus funciones estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la institución.

"Lo anterior, pues la actora no reemplazaba a su patrón en las atribuciones que le competen dentro de la empresa, ni las funciones de la trabajadora consistían en pequeñas labores que pudieran implicar una pérdida de tiempo para el patrón si las realizara personalmente dentro de la empresa, pues las actividades que realizaba las llevaba a cabo fuera de las instalaciones del instituto demandado; es decir, con los patrones y demás sujetos obligados.

"Aunado a que el hecho de llevar a cabo funciones en relación con las atribuciones de la oficina de cobros, no significa que la actora realizara trabajos personales del patrón, pues de tomar en cuenta tal supuesto, se llegaría al extremo de que todos los trabajadores realizan funciones personalísimas al instituto demandado sólo porque ajustan su actuación a lo dispuesto en la ley.

"En ese sentido, al no quedar demostrado que la aquí quejosa-recurrente realizó funciones de trabajador de confianza, es dable afirmar que fue contrario



a derecho que la Junta responsable declarara fundado el incidente de insumisión al arbitraje planteado por el instituto demandado; y, por su parte, que el juzgador federal reiterara dichas consideraciones al establecer, en los mismos términos, que se había acreditado la calidad de confianza de la quejosa, aquí recurrente."

CUARTO.—Existencia de la contradicción. En relación con las premisas necesarias para la existencia de una contradicción de tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado, al interpretar los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, que dichos preceptos regulan la contradicción de tesis sobre una misma situación jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia y que por "tesis" debe entenderse la posición manifestada mediante una serie de proposiciones que se expresan con el carácter de propias, adopta el órgano jurisdiccional en la solución de un negocio jurídico.

De igual modo, ha sostenido que para que exista materia sobre la cual pronunciarse, esto es, para que se pueda dilucidar cuál tesis debe prevalecer en un caso determinado, debe existir, cuando menos, formalmente oposición de criterios jurídicos respecto de una misma situación jurídica controvertida.

Igualmente, estimó que para que se surta la procedencia de la contradicción, la oposición debe suscitarse entre las consideraciones, razonamientos o interpretaciones vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias contendientes, pues precisamente esas consideraciones constituyen las tesis sustentadas por los órganos jurisdiccionales.

Asimismo, que la determinación que se adopte al resolver la contradicción de tesis, debe precisar que en el futuro deberá prevalecer con el carácter de tesis jurisprudencial, sin afectar las situaciones jurídicas concretas resultantes de las sentencias opuestas.

Por último, el Máximo Tribunal del País concluyó que de lo expuesto se infiere que para la procedencia de la contradicción de tesis, se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:



- a) Que al resolver los negocios jurídicos los respectivos Tribunales Colegiados examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales.
- b) Que respecto de esas cuestiones los citados órganos jurisdiccionales adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes.
- c) Que la discrepancia de criterios se presente en las consideraciones jurídicas de la sentencia respectiva.
- d) Que la discrepancia de criterios provenga del examen de los mismos elementos que atañen a las cuestiones jurídicas relativas.

Tales consideraciones están contenidas en la ejecutoria de la cual deriva la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"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.—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."⁶

Sentado lo anterior, cabe precisar que este Pleno de Circuito estima necesario delimitar el estudio de la contradicción de tesis, únicamente respecto de la figura del "**notificador-localizador**" que fue materia de análisis por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, al resolver el amparo en revisión RT.

⁶ Novena Época. Número de 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.



189/2018, y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, al pronunciarse sobre el amparo en revisión RT. 130/2019, ambos del Sexto Circuito.

Ello, pues el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo no hizo pronunciamiento alguno sobre la categoría del "notificador ejecutor", sino sólo respecto del "notificador-localizador".

En ese tenor, debe decirse que al tratarse de dos categorías diferentes la de "notificador-localizador" y la de "notificador ejecutor", este Pleno de Circuito considera procedente en el caso, delimitar el estudio de la contradicción de tesis únicamente, respecto del amparo en revisión número RT. 189/2018, y el diverso amparo en revisión número RT. 130/2019, que se abocan a la categoría de "notificador-localizador".

Lo anterior, pues este Pleno de Circuito estima que en la especie, únicamente existe contradicción de criterios entre dichos amparos en revisión, por las razones que se exponen:

En efecto, en relación con el requisito previsto en el inciso **a)**, relativo a que se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales, se encuentra cumplido, en virtud de que tanto el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, al resolver el amparo en revisión RT. 189/2018, como el Segundo Tribunal Colegiado, al pronunciarse sobre el amparo en revisión RT. 130/2019, conocieron de amparos en revisión interpuestos contra sentencias dictadas en juicios de amparo indirectos, en los que se reclamaron interlocutorias que decidieron incidentes de insubmisión al arbitraje, emitidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla, en las que se analizó la naturaleza de las funciones realizadas por los trabajadores que ocuparon el puesto de **notificador-localizador** ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

De igual manera, en relación con los requisitos previstos en los incisos **b)** y **c)**, esto es, que los órganos jurisdiccionales adopten criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones jurídicas de las sentencias, **también se encuentran satisfechos.**

Ello es así, habida cuenta que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión **189/2018**, que se



interpuso en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo **1470/2018**, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, sobre las actividades que realizaba la parte trabajadora en el puesto de **notificador-localizador, en las consideraciones jurídicas del fallo, estimó que deberían de considerarse como aquellas que corresponden a un trabajador de confianza.**

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión **130/2019**, que se interpuso en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo indirecto **945/2019** del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, respecto de las actividades que realizaba el trabajador en el puesto de **notificador-localizador**, sostuvo que no se encontraba demostrado que el quejoso realizaba funciones de trabajador de confianza.

Lo anterior pone de relieve que ambos órganos colegiados **adoptaron criterios jurídicos distintos**, pues, por una parte, el Primer Tribunal en relación con las funciones que realizó la trabajadora en el puesto de **notificador-localizador**, estimó **que deberían de considerarse de un trabajador de confianza** y, por otra, el Segundo Tribunal respecto de las actividades que desempeñó el trabajador en el cargo de **notificador-localizador**, sostuvo **que no se encontraba demostrado que el quejoso realizara funciones de trabajador de confianza.**

Por último, respecto del requisito señalado en párrafos precedentes con el inciso **d)**, relativo a que la discrepancia de criterios provenga del examen de los mismos elementos que atañen a las cuestiones jurídicas contendientes también se estima que en la especie se encuentra cumplido por las razones que a continuación se exponen:

Se afirma lo anterior, pues se estima que la discrepancia de criterios proviene del examen de los mismos elementos, toda vez que ambos Tribunales Colegiados arribaron a conclusiones distintas, respecto del carácter de trabajador de confianza, de quienes se desempeñaron como **notificador-localizador**, con base en las actividades y funciones que realizaron.



QUINTO.—**Fijación del punto de contradicción.** Por las razones expuestas en el considerando que antecede, el Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito **considera que el punto de contradicción de tesis** que debe resolverse es el que a continuación se expone:

• **Determinar si la categoría de notificador-localizador, puede ser consideradas o no como "trabajador de confianza", atendiendo a las funciones y/o actividades de fiscalización por incidir o no, en el patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social y por estar relacionadas con los trabajos personales del patrón dentro de la referida institución, o bien, si dichas funciones sólo deben ser consideradas como funciones "operativo-administrativas".**

SEXTO.—**Procedencia.** Con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ así como 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo⁸ se infiere que la procedencia de las contradicciones de tesis de la competencia de los Plenos de Circuito requiere de la

⁷ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia."

⁸ **Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las **tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.**

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."



existencia de criterios contradictorios entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.

Elementos que concurren en la especie, en tanto que –como ha quedado precisado en el considerando que antecede– el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Sexto Circuito emitieron criterios discrepantes al resolver sobre el mismo punto jurídico.

Ilustra lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PROCEDE RESPECTO DE CRITERIOS DIVERGENTES SUSTENTADOS POR TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AL RESOLVER ASUNTOS DE CUALQUIER NATURALEZA QUE SEAN DE SU COMPETENCIA.—Del artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que prevé que la jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, sus Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito, en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de garantías, se regirá por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo disposición expresa en otro sentido, se advierte que se refiere al Máximo Tribunal y a los indicados tribunales cuando son órganos competentes para sustentar jurisprudencia, lo que podrán hacer no únicamente en juicios de amparo, sino en cualquier asunto del que deban conocer, aplicando en éstos la ley indicada. En ese tenor, si bien es cierto que los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, se refieren a la contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver los juicios de amparo de su competencia, también lo es que no debe hacerse una interpretación y aplicación literal de esas normas para estimar improcedente cualquier denuncia de criterios opuestos que no provengan de los mencionados juicios, porque si el sistema de denuncia de contradicción de tesis tiene por objeto que el Alto Tribunal, a través de la sustentación de un criterio jurisprudencial y, por tanto, obligatorio, supere la inseguridad jurídica derivada de la aplicación de posturas divergentes sobre un mismo problema o punto de derecho, máxime cuando respecto de él los mencionados tribunales actúen como órganos terminales, debe estimarse procedente la derivada de criterios opuestos sustentados al resolver-



se cualquier tipo de asunto del que deban conocer, ya que de lo contrario no se cumpliría con el propósito que inspiró tanto al Constituyente como al legislador ordinario al establecer la denuncia de contradicción de tesis como un sistema de integración de jurisprudencia."⁹

SÉPTIMO.—**Determinación de fondo.**

Este Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito debe determinar si las actividades que realizan los trabajadores en la categoría de notificador-localizador, que se desprenden de la confesión expresa del actor en su demanda laboral y el contrato individual de trabajo exhibido en el juicio de origen, pueden considerarse como funciones de fiscalización, o bien, como labores que se relacionan con los trabajos personales practicados por el patrón dentro de la empresa o establecimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo y, por ende, como trabajador de confianza.

En efecto, el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, **para determinar la calidad de confianza, exige que se atienda a la naturaleza de las funciones desempeñadas y no a la designación que se le dé al puesto**, pues señala:

"Artículo 9o. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

"Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."

Del párrafo segundo del citado precepto, se advierte una regla para delimitar cuándo la categoría de un trabajador es de confianza, esto, dice la norma, cuando la naturaleza de las funciones desempeñadas sea la que corresponde a un trabajador de confianza y no importa la designación o la denominación que se asigne al puesto.

⁹ Novena Época. Número de registro digital: 168173. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, materia común, tesis 2a./J. 190/2008, página 607.



Complementariamente y en torno a la naturaleza de las funciones, señala dos supuestos para considerar a un trabajador como de confianza:

- 1) Que realice funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, y que las mismas sean de "carácter general".
- 2) Que las actividades estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Por lo que hace al primer supuesto, debe destacarse que atendiendo a su significado de las palabras de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, se desprende lo siguiente.

Dirección se define como la acción y efecto de dirigir; conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad, un establecimiento, una explotación y, cargo de director, según el Diccionario de la Real Academia Española.¹⁰

Inspección se define como la acción y efecto de inspeccionar; cargo y cuidado de velar por algo, según el Diccionario de la Real Academia Española.¹¹

Vigilancia la cual se define como el cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno; servicio ordenado y dispuesto para vigilar, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española.¹²

Fiscalización consiste en un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa

¹⁰ Consultable en la página de la Real Academia Española, número [https://dle.rae.es/dirección?](https://dle.rae.es/dirección?m=form)
m=form

¹¹ Consultable en la página de la Real Academia Española, número [https://dle.rae.es/dirección?](https://dle.rae.es/dirección?m=form)
m=form

¹² Consultable en la página de la Real Academia Española, número [https://dle.rae.es/dirección?](https://dle.rae.es/dirección?m=form)
m=form



cuidar y comprobar que se procede con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.¹³

Por lo que hace a la expresión "funciones de carácter general", debe entenderse en el sentido de que afecten en gran parte de la institución, de tal manera que trasciendan a su organización interna.

Definición que se obtiene de la ejecutoria de la contradicción de tesis 17/2004-SS,¹⁴ resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en lo conducente, señala:

"... De la lectura de los artículos 5o. de la ley burocrática del Estado de Tabasco y 9o. de la Ley Federal del Trabajo se infiere que tanto el legislador estatal como el federal, coinciden en definir la categoría de 'trabajador de confianza', atendiendo a la naturaleza de las funciones desempeñadas, con la diferencia de que el primero de los preceptos nombrados no exige que estas actividades tengan un 'carácter general', como sí lo ordena el Congreso de la Unión en la ley laboral federal.

"Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto al inicio de este considerando en relación con la distinta naturaleza de las figuras previstas en la Ley Federal del Trabajo y en la ley burocrática federal, conforme deriva de sus antecedentes históricos; así como las facultades de las entidades federativas para legislar sobre las relaciones laborales existentes entre el gobierno estatal y sus trabajadores, se concluye que en el caso, en términos de lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, los veladores son trabajadores de confianza en la medida en que realizan labores de 'vigilancia', con independencia de que ésta se desempeñe o no con 'carácter general'; es decir, que trascienda a la organización interna del gobierno de ese Estado, dado que este requisito no se encuentra previsto en el precepto citado."

¹³ Cabe precisar que dicha definición fue utilizada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 220/2018 y 130/2019.

¹⁴ Época: Novena Época. Número de registro digital: 181414. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, materia laboral, tesis 2a./J. 71/2004, página 615.



Con respecto a este punto, que las actividades estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento, debe ser entendido de la siguiente forma.

Dicho supuesto se actualiza cuando el empleado, dada su capacidad y la confianza que le confiere el patrón, reemplaza a éste en los trabajos que le competen dentro de la empresa, o bien, cuando el trabajador desempeñe las pequeñas labores que relevan al patrón de movimientos y actuaciones que implican pérdida de tiempo, si éste los hace personalmente y que siempre se efectúan dentro de la empresa o establecimiento.

En relación con las apreciaciones previas, se complementa el entendimiento de la norma, con la tesis aislada emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁵ que dice:

"EMPLEADOS DE CONFIANZA, CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS REALIZADOS POR LOS.—La expresión 'empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa', que emplea el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, sólo puede entenderse en dos únicos aspectos posibles: a) Que el trabajador, dada su capacidad y la confianza que le confiere el patrón, venga a reemplazar a éste en los trabajos que al propio patrón le competen dentro de la empresa, y b) Que el trabajador desempeñe las pequeñas labores que relevan al patrón de movimientos y actuaciones que implican pérdida de tiempo si éste los hace personalmente, y que siempre se efectúan dentro de la empresa. Esto es, el colaborador viene a ser un individuo de confianza, porque por su contacto directo con el patrón, conoce la marcha del negocio que el patrón cuida de no dar a conocer a los extraños y a sus demás trabajadores; en consecuencia, escoge cuidadosamente a este colaborador y deposita en él una confianza que no tienen los demás."

Sentado lo anterior, cabe precisar que este Pleno de Circuito considera que para determinar si el "notificador-localizador" realiza funciones de "fiscalización",

¹⁵ Quinta Época. Número de registro digital: 366625. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVII, materia laboral, página 787.



o bien, "labores relacionadas con los trabajos personales del patrón dentro de la empresa", resulta necesario establecer cuáles fueron las actividades que desempeñaron los citados notificadores-localizadores, de acuerdo con la manifestación expresa en su respectiva demanda laboral y el contrato individual de trabajo exhibido en el juicio laboral de origen.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión **189/2018**, estimó que quedó demostrado que la actora desempeñó las actividades de localización y notificación, con la confesión vertida por la accionante en los términos siguientes:

"Primero: El día 1 de junio de 2007 ingresé a laborar al servicio del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien contrató mis servicios por medio de un contrato escrito para desempeñarme en el puesto de notificador-localizador de la oficina de emisiones y pago oportuno del Departamento de Cobranza de la Subdelegación Tehuacán de la Delegación Estatal en Puebla del Instituto Mexicano del Seguro Social, realizando las funciones inherentes al puesto que fui contratada tales como: localización de patrones y notificación de créditos fiscales a los patrones que se me indicaban."

Lo que incluso estimó que quedó corroborado con la documental ofrecida por la demandada, con el contrato individual de trabajo por tiempo determinado celebrado con la actora, cuyas cláusulas primera y quinta señalan:

"Primera. 'El instituto' contrata a 'el trabajador', para que éste labore por tiempo determinado a partir del 01 de abril de 2013 y hasta el 30 de abril de 2013, exclusivamente para realizar tareas de notificación a patrones, de las cédulas de determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones y otros documentos, así como para llevar a cabo las funciones de verificación de domicilios fiscales, localización de patrones y las actividades derivadas de ello que desempeñará bajo la denominación de 'notificador-localizador' y, atendiendo a lo estipulado en las cláusulas segunda y tercera del presente contrato.

"Quinta. El trabajador en los términos señalados en la cláusula tercera de este contrato, se obliga a prestar a 'el instituto' los trabajos siguientes:



"A) Realizar las notificaciones que le encomiende el instituto de los documentos a que se hace referencia la cláusula primera, a patrones y otros sujetos obligados, así como a terceros relacionados con los mismos, en la forma que 'el instituto' le indique, debiéndose alcanzar la productividad de al menos 25 notificaciones promedio diarias.

"B) Localizar a los patrones reportados como no localizados, procurando que sea dentro de los 14 días hábiles posteriores al periodo de notificación, debiéndose alcanzar, durante la vigencia de este contrato, la siguiente productividad: 1) la completa integración del número de expedientes que determina la subdelegación contratante, de los casos para los que deban realizarse las investigaciones en fuentes externas, de acuerdo con los antecedentes y situaciones particulares de los créditos que se asignen. La integración de los expedientes, deberá realizarse de tal modo que sirva efectivamente para la reactivación al cobro o para la cancelación del crédito.

"C) Practicar las diligencias a que se refiere la cláusula primera, en horas y días hábiles y, en su caso solicitar por escrito a 'el instituto' la habilitación de días y horas inhábiles, cuando la persona con quien va a practicar la diligencia realice sus actividades en días y horas inhábiles conforme a lo dispuesto por el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, petición que 'el instituto' contestará por escrito.

"D) Analizar expedientes y documentos proporcionados por el instituto, así como consultar archivos y registros institucionales, para identificar probables domicilios de patrones y otros sujetos obligados, trabajadores a su servicio, y otras personas relacionadas con aquéllos, que puedan proporcionar información útil para la cobranza o que puedan tener responsabilidad solidaria con el deudor.

"E) Determinar las acciones a realizar y elaborar los programas y bitácoras relativos a los asuntos que le sean encomendados, de patrones y otros sujetos obligados con respecto a los cuales exista adeudo y que se determine promover el pago, así como aquellos con respecto a los cuales exista presunción de insolvencia o de imposibilidad práctica de cobro.



"F) Verificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados con respecto a los cuales exista adeudo y que se determine promover el pago, así como aquellos con respecto a los cuales exista presunción de insolvencia o de imposibilidad práctica de cobro.

"G) Entrevistar a patrones y sujetos obligados que le indique el instituto, a sus representantes o personas relacionadas con ellos para promover el cumplimiento de sus obligaciones fiscales ante el instituto, así como para recabar informes relativos a los mismos, necesarios para reforzar las funciones de recaudación.

"H) Elaborar y tramitar oficios, solicitudes y otros documentos que se deban presentar ante dependencias gubernamentales, así como para recabar informes relativos a los mismos, necesarios para reforzar las funciones de recaudación.

"I) Integrar expedientes de los asuntos que le sean encomendados, con los informes derivados de las acciones realizadas, los informes, certificaciones y otros documentos obtenidos de dependencias gubernamentales, así como los demás documentos recabados de unidades administrativas del IMSS, que sustenten suficientemente las propuestas de cancelación de adeudos con imposibilidad práctica de cobro.

"J) Presentar a 'el instituto', al día hábil siguiente de que realice las diligencias o cuando se le requiera, los documentos notificados y el resultado de los patrones no localizados, así como toda la documentación que se relacione con los asuntos que se le hayan encomendado.

"K) Elaborar y presentar a la persona designada por 'el instituto', los informes de las actividades realizadas y sus resultados, con la periodicidad establecida por el propio instituto y conforme a los formatos e instrucciones proporcionados por el mismo."

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión **130/2019**, estimó que la Junta consideró que la actora (quejosa) realizaba funciones de confianza, tomando en cuenta:



"• ... La confesión expresa de la actora, quien señaló en su escrito de demanda que ingresó a laborar con la categoría de notificador-localizador y cuyas actividades consistían en: *'llevar a cabo la notificación de documentos como cédulas de liquidación por la omisión total en la determinación y pago de cuotas o por la omisión en la determinación y pago respecto de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, o por diferencias existentes en las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales, notificación de cédulas por fincamiento de capitales constitutivos, notificación de resoluciones de primas de seguro, de rectificación de primas o multas derivadas de la notificación de resoluciones de aclaraciones de cuotas obrero-patronales, órdenes de verificación'*.

"• El último contrato individual de trabajo ofrecido por el instituto demandado, del cual se advertía que la quejosa realizaba: *'funciones de notificación a los patrones de las cédulas de determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones y otros documentos, y en su caso practicar investigaciones con la finalidad de localizar a patrones reportados como no localizados'*."

Lo anterior pone de manifiesto que las funciones que realizan los trabajadores en la categoría de **"notificador-localizador"**, consisten esencialmente en realizar las notificaciones que le encomiende el Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre créditos fiscales, determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones, localización de patrones, análisis de expedientes y documentos proporcionados por el citado instituto, así como consultar archivos y registros institucionales, para identificar probables domicilios de patrones y otros sujetos obligados, determinar las acciones a realizar y elaborar los programas y bitácoras relativos a los asuntos que le sean encomendados, verificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados, respecto de los cuales exista adeudo y que se determine el pago, entrevistar a patrones y sujetos obligados que le indique el referido instituto, elaborar y tramitar oficios, solicitudes y otros documentos que deban presentarse ante dependencias gubernamentales, integrar expedientes, con informes derivados de las acciones realizadas, presentar ante el citado instituto, las diligencias que se le requieran, así como los documentos notificados y el resultado de los patrones no localizados.

No obstante, el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos



de lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley del Seguro Social,¹⁶ tiene atribuciones tanto de naturaleza administrativa como de ente fiscal autónomo, siendo este último aspecto el que resulta relevante en la presente contradicción de tesis.

En ese sentido, debe decirse que el instituto, como organismo fiscal autónomo, tiene, entre otras, las facultades previstas en los artículos 251, fracciones XII, XIV, XV y XVII, 271, 287 y 291 de la Ley del Seguro Social, los cuales disponen lo siguiente:

"Artículo 251. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

"...

"XII. Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

"...

"XIV. Determinar los créditos a favor del instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y demás disposiciones aplicables.

"XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley,

¹⁶ "Artículo 5o. 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."



aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;

"...

"XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley."

"Artículo 271. En materia de recaudación y administración de las contribuciones que conforme a esta ley le corresponden, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o., fracción II y penúltimo párrafo, del código, tienen la naturaleza de aportaciones de seguridad social, el instituto recaudará, administrará y, en su caso, determinará y liquidará, las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en esta ley, aplicando al efecto lo dispuesto en la misma y en lo no previsto expresamente en ella, el código, contando respecto de ambas disposiciones con todas las facultades que ese código confiere a las autoridades fiscales en él previstas, las que serán ejercidas de manera ejecutiva por el instituto, sin la participación de ninguna otra autoridad fiscal."

"Artículo 287. Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta ley, los gastos realizados por el instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal."

"Artículo 291. El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 287 de esta ley, que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto, se aplicará por éste, con sujeción a las normas del código y demás disposiciones aplicables, a través de sus unidades administrativas facultadas al efecto."

De la interpretación sistemática de los citados preceptos normativos se desprende que el instituto, como organismo fiscal autónomo tiene, entre otras facultades, las siguientes: recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios de todos los seguros que comprende el régimen obligatorio; percibir los demás recursos que provengan de otras fuentes; determinar los créditos a su favor y las bases para



la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con las disposiciones de la mencionada ley y demás disposiciones aplicables; determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados, así como llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de los créditos fiscales, a través de las unidades administrativas.

Las consideraciones anteriores encuentran un entendimiento complementario en las tesis emitidas por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intituladas:

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. TIENE CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO CON TODAS LAS FACULTADES INHERENTES.—A partir del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, en que se publicó la reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social, se otorgaron atribuciones al Instituto Mexicano del Seguro Social para cobrar coactivamente las liquidaciones no cubiertas con oportunidad, mediante oficinas dependientes directamente del mismo, con sujeción al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal de la Federación y con facultades para resolver los recursos propuestos en contra de dicho procedimiento, de manera tal que dicho Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos a su favor, establecer las bases de su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos."¹⁷

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. LA RESOLUCIÓN EN LA QUE DETERMINA EL MONTO DE CUOTAS OBRERO PATRONALES OMITIDAS O ADEUDADAS, NO CONSTITUYE UN ACTO VIOLATORIO DE GARANTÍAS EN SÍ MISMO, PORQUE LA LEY QUE LO RIGE LE CONFIERE FACULTADES PARA EMITIRLA.—La resolución en la que el Instituto Mexicano del Seguro Social determina el monto de las cuotas obrero patronales adeudadas por el patrón, no constituye un acto violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependerá de los motivos, datos o pruebas en que

¹⁷ Novena Época. Número de registro digital: 200146. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, materias administrativa y laboral, tesis P. LII/96, página 121.



aquella se haya fundado; de ahí que cuando se alegue su falta de fundamentación y motivación es necesario allegar al juicio las pruebas que demuestren la violación de garantías alegada, toda vez que el mencionado instituto, como organismo fiscal autónomo, tiene, entre otras facultades, las previstas en los artículos 251, fracciones XII, XIV y XV y 288 de la Ley del Seguro Social, consistentes en recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios de toda la gama de seguros que comprende el régimen obligatorio; percibir los demás recursos que provengan de otras fuentes; determinar los créditos a su favor y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con las disposiciones de la mencionada ley y demás disposiciones aplicables; determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados, en términos de esa ley y demás disposiciones relativas, cuyas atribuciones son ejercidas por los titulares de las subdelegaciones con que cuenta dicha institución, acorde con la circunscripción territorial a que pertenezca el sujeto obligado según su domicilio, en términos del artículo 276, fracciones III y IV, de la ley citada."¹⁸

En esa medida, el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo fiscal autónomo, tiene facultades para determinar, recaudar y cobrar los créditos fiscales relativos a cuotas obrero-patronales que adeuden las personas físicas o morales con motivo de sus obligaciones, entre otras, de otorgar servicios de seguridad social a los trabajadores derivados del régimen de aseguramiento.

Sin embargo, el hecho de que la ley delimite esas atribuciones al institución de seguridad social, ello no implica que necesariamente todos los trabajadores que laboren en el marco de esas actividades, sean trabajadores de confianza, precisamente por quienes se desempeñan como trabajadores del referido instituto en el puesto de "notificador-localizador".

Se afirma lo anterior, pues las funciones que realizan dichos funcionarios, se limitan a realizar notificaciones del instituto, sobre los créditos fiscales, deter-

¹⁸ Novena Época. Número de registro digital: 184477. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, materia administrativa, tesis 2a. XXXVI/2003, página 212.



minación de cuotas, aportaciones, amortizaciones, localización de patrones reportados como no localizados, análisis de expedientes y documentos proporcionados por el instituto, así como consultar archivos y registros institucionales, para identificar probables domicilios de patrones y otros sujetos obligados, determinar las acciones a realizar y elaborar los programas y bitácoras relativos a los asuntos que le sean encomendados, verificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados, sobre los cuales exista adeudo y que se determine promover el pago, entrevistar a patrones y sujetos obligados que le indique el instituto, elaborar y tramitar oficios, solicitudes y otros documentos que deban presentarse ante dependencias gubernamentales, integrar expedientes, con informes derivados de las acciones realizadas, presentar ante el citado instituto, las diligencias que se le requieran, así como los documentos notificados y el resultado de los patrones no localizados.

Lo que revela que el "notificador-localizador" no realiza labores de **"fiscalización"**, ya que no les corresponde vigilar y cuidar que se proceda con apego a la Ley del Seguro Social y reglamentos, respecto de las obligaciones de personas físicas o morales con motivo de sus obligaciones, entre otras, de otorgar servicios de seguridad social a los trabajadores, derivados del régimen de aseguramiento.

En otras palabras, el notificador-localizador, no actúa de manera directa en el ejercicio de las atribuciones del organismo fiscal autónomo, lo hacen en vía indirecta, o en cumplimiento a las órdenes de un superior, lo que resta autonomía o libertad en el ejercicio del encargo y, consecuentemente, las funciones no podrían pertenecer a las de un empleado de confianza, quien por este mismo atributo, tendría que gozar de libertad de actuación.

De ahí que, los trabajadores en su calidad de "notificador-localizador", únicamente realizan **funciones operativo-administrativas**, ya que no está en su persona decidir a qué domicilio se trasladará para ejercer el mandato que le es encomendado, qué ejercicios fiscales y obligaciones considerará, pues tal aspecto le compete legalmente al Instituto Mexicano del Seguro Social, como órgano fiscal autónomo, a través del jefe de la Oficina de Cobros, en términos de los artículos 154 y 159 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, que establecen:



"Artículo 154. Las oficinas para cobros del instituto son órganos integrantes de las subdelegaciones y, dentro de su circunscripción territorial, tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Hacer efectivos los créditos fiscales por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización, multas, gastos realizados por el instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, así como los accesorios legales correspondientes;

"II. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación;

"III. Tramitar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo;

"IV. Tramitar las solicitudes presentadas por los patrones y demás sujetos obligados, relativas a la autorización de prórroga para el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales a favor del instituto; integrar y presentar al titular de la subdelegación los expedientes de los casos que le compete resolver, e integrar los expedientes de las solicitudes que se deban turnar para su atención a las unidades administrativas competentes para resolverlas, conforme a lo establecido en la ley y demás disposiciones aplicables;

"V. Calificar las garantías de los créditos fiscales a favor del instituto ofrecidas por los patrones y demás sujetos obligados, verificando que en cada caso se cumplan los requisitos para su constitución y que su monto cubra el interés fiscal, conforme a lo que señalen las disposiciones legales aplicables;

"VI. Requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas en favor del Instituto para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros, e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución conforme a lo previsto en el Código Fiscal de la Federación, cuando así se requiera para hacer efectivo el cobro del importe garantizado;

"VII. Integrar los expedientes de las solicitudes presentadas por los patrones y demás sujetos obligados, relativas a dejar sin efectos las multas impuestas



por incumplimiento del pago de los conceptos fiscales señalados en la ley, así como las solicitudes de condonación de dichas multas, y turnarlos a la unidad administrativa competente para resolver sobre dichas peticiones, y

"VIII. Las demás que señalan la ley, sus reglamentos, y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 159. El subdelegado para efecto del despacho de los asuntos fiscales será suplido durante sus ausencias por el jefe de la oficina para cobros del instituto.

"El jefe de la oficina para cobros del instituto será suplido durante sus ausencias por el inferior jerárquico que al efecto designe el titular de la subdelegación de la que dependa dicha oficina."

De la interpretación sistemática de los citados preceptos, se colige que el titular de la oficina, esto es, el jefe de la Oficina de Cobros, tiene la facultad de cobrar los créditos fiscales relativos a las cuotas obrero-patronales que le adeuden las personas físicas o morales al referido instituto, con motivo de sus obligaciones, entre otras, de otorgar servicios de seguridad social a los trabajadores derivados del régimen de aseguramiento y como sustitutos de los patrones, quienes son los obligados originalmente, a través del procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal.

Lo que pone de manifiesto que el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del jefe de la Oficina de Cobros, **determina y hace efectivos los créditos fiscales relativos a las cuotas obrero-patronales** que le adeuden las personas físicas o morales, con motivo de sus obligaciones, entre otras, de otorgar servicios de seguridad social a los trabajadores derivados del régimen de aseguramiento, mediante el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de créditos fiscales.

Por tanto, se concluye que las funciones que señalaron expresamente los actores en su demanda laboral, y las que se desprenden del contrato individual de trabajo exhibido, respecto de la categoría de "notificador-localizador", no pueden ser consideradas como funciones de "**fiscalización**", sino únicamente consisten



en funciones "**operativo-administrativas**", en virtud de que no tienen la facultad de decidir sobre fijar un crédito fiscal a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, respecto de cuotas obrero-patronales, que adeuden personas físicas o morales, con motivo de sus obligaciones, derivadas del régimen obligatorio, ni determinar las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Es así, pues como quedó precisado en líneas anteriores, con la confesión expresa del trabajador y el contrato individual de trabajo, sólo se acredita que las funciones del "**notificador-localizador**" consistían en realizar notificaciones del instituto sobre créditos fiscales, determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones, realizar diligencias que se le ordenan para la localización de patrones, análisis de expedientes y documentos proporcionados por el instituto, así como consultar archivos y registros institucionales, para identificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados, determinar las acciones a realizar y elaborar programas y bitácoras relativos a los asuntos encomendados, verificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados, respecto de los cuales exista adeudo y que se determine el pago, entrevistar a patrones y sujetos obligados que le indique el instituto, elaborar y tramitar oficios, solicitudes y otros documentos que deban presentarse ante dependencias gubernamentales, integrar expedientes con informes derivados de las acciones realizadas, presentar ante el citado instituto, las diligencias que se le requieran, así como los documentos notificados y el resultado de las diligencias relativas a los patrones no localizados, **pero no resulta idónea para demostrar que la categoría de "notificador-localizador" realizaba labores de "fiscalización", ya que no le correspondía vigilar, cuidar que se procediera con apego a la Ley del Seguro Social y reglamentos, con motivo de sus obligaciones, entre otras, de otorgar servicios de seguridad social a los trabajadores derivados del régimen de aseguramiento y como sustitutos de los patrones, quienes son los obligados originalmente, a través del procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal.**

En otro orden, tampoco puede considerarse que las funciones del notificador-localizador se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la institución y frente a terceros, dado que al ser el Instituto Mexicano del Seguro



Social, un ente jurídico, necesita de personas físicas para que actúen frente a terceros y dentro de la misma institución.

Lo anterior, pues el hecho de que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea un ente jurídico y necesite de personas físicas para llevar a cabo sus funciones, no implica que por esa razón el **notificador-localizador** realice funciones relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la institución, pues de considerar tal postura, se llegaría al extremo de que todos los trabajadores de dicha institución podrían ser considerados trabajadores de confianza, por ser personas físicas que realizan diferentes funciones frente a terceros y en la institución demandada.

De ahí que, en el caso no se actualiza la segunda hipótesis que establece el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, respecto de que la trabajadora realiza trabajos personalísimos del patrón.

En consecuencia, este Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito **concluye** que las funciones realizadas por el trabajador en su categoría de "**notificador-localizador**", que consisten en realizar las notificaciones del instituto sobre créditos fiscales, determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones, realizar diligencias que se le ordenan para la localización de patrones, análisis de expedientes y documentos proporcionados por el instituto, así como consultar archivos y registros institucionales, para identificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados, determinar las acciones a realizar y elaborar programas y bitácoras relativos a los asuntos encomendados, verificar domicilios de patrones y otros sujetos obligados, respecto de los cuales exista adeudo y que se determine el pago, entrevistar a patrones y sujetos obligados que le indique el instituto, elaborar y tramitar oficios, solicitudes y otros documentos que deban presentarse ante dependencias gubernamentales, integrar expedientes con informes derivados de las acciones realizadas, presentar ante el citado instituto las diligencias que se le requieran, así como los documentos notificados y el resultado de los patrones no localizados, **no pueden considerarse como funciones de "fiscalización", ni que estén relacionadas con trabajos personales del patrón (Instituto Mexicano del Seguro Social).**



En tales condiciones, este Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente resolución.

Debiendo quedar redactada con los siguientes título, subtítulo y texto:

TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). EL "NOTIFICADOR-LOCALIZADOR" NO TIENE ESA CATEGORÍA. El artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, para establecer la calidad de trabajador de confianza, exige que se atienda a la naturaleza de las funciones desempeñadas y no a la designación que se le dé al puesto; ahora, en el caso, las funciones que realizan los trabajadores que se desempeñan como "notificador-localizador" que consisten, esencialmente, en realizar las notificaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) sobre créditos fiscales, determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones, localización de patrones, así como análisis de expedientes y de documentos proporcionados por el Instituto, no pueden considerarse como funciones de fiscalización, ni que estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro del IMSS, toda vez que únicamente realizan funciones operativo-administrativas, ya que no está en su persona decidir sobre un crédito fiscal a favor del citado Instituto, respecto de cuotas obrero-patronales que adeuden personas físicas o morales con motivo de sus obligaciones, de servicios de seguridad derivados del régimen obligatorio, ni determinar las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos a través del procedimiento administrativo de ejecución, pues tal aspecto le compete al referido Instituto a través del jefe de la Oficina para Cobros, en términos de la interpretación sistemática de los artículos 154 y 159 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, razón por la cual los "notificadores-localizadores" no pueden considerarse trabajadores de confianza.

Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada en los términos expuestos en el considerando sexto de esta sentencia.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio emitido por este Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito que ha quedado redactado en la parte final del considerando sexto de esta ejecutoria.

Toda vez que ya concluyó el periodo de contingencia decretado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante Acuerdo General 8/2020, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 11, fracción I, se firma el engrose y se instruye, notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 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*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 219 de la Ley de Amparo en vigor y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, por unanimidad de seis votos de las Magistradas Gloria García Reyes, Livia Lizbeth Larumbe Radilla, y los Magistrados Miguel Mendoza Montes (ponente), Francisco Esteban González Chávez (presidente), José Ybraín Hernández Lima y Samuel Alvarado Echavarría; **en cuanto al sentido y por mayoría en las consideraciones, con los votos concurrentes de la Magistrada Gloria García Reyes y los Magistrados Miguel Mendoza Montes y Francisco Esteban González Chávez**; firmando los integrantes de este Pleno, en términos del artículo 188 de la Ley de Amparo, ante la secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito licenciada Lidia Obdulia Castillo Pérez, que autoriza y da fe.

"La licenciada Karla Elena Ruiz Calvo, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con residencia en Puebla, Puebla, CERTIFICA que, en términos de lo previsto en la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta ejecutoria se suprimió la información considerada clasificada –reservada o confidencial–."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que emite la Magistrada Gloria García Reyes en la contradicción de tesis 3/2019 del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

No comparto el criterio de mayoría en el tema de existencia de contradicción de tesis al eliminar para su estudio el amparo en revisión 220/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al considerar que el tema de dicho asunto correspondía a un trabajador del Instituto Mexicano del Seguro Social contratado con categoría "*notificador-ejecutor*" diverso a los contratos de los amparos en revisión 189/2018 y 130/2019 donde señalan que los actores en el juicio laboral fueron contratados como notificadores-localizadores; empero, de la propia ejecutoria (220/2018) se advierte que los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado a pesar de haber señalado que la relación laboral fue con motivo de un contrato individual de trabajo por tiempo indeterminado únicamente atendieron a las funciones que el propio trabajador señaló en su demanda laboral constituyendo tal manifestación una confesión expresa en términos del artículo 794 de la Ley Federal del Trabajo, sin atender a la categoría que el propio instituto le otorgó en dicho contrato individual; por ello, no podemos inferir que el referido contrato hubiese sido con la categoría "*notificador-ejecutor*", como lo refieren los Magistrados de la mayoría, donde sostienen que los asuntos en contradicción emanan de una relación por contrato individual de trabajo sean diversos "*notificador-ejecutor*" y "*notificador-localizador*".

Al margen de lo anterior es de advertirse que, tanto en el amparo en revisión 220/2018, como en los diversos 189/2018 y 130/2019 se advierte claramente que fueron contratados en primer término, conforme al apartado A del artículo 123 constitucional y al 256 de la Ley del Seguro Social y, en segundo lugar de la cláusula sexta de los contratos individuales de trabajo de los tres asuntos se advierte claramente que precisan las funciones a realizar por el trabajador a favor del instituto demandado, conforme a las actividades que obliga el patrón y procedimientos establecidos en la Ley de Seguridad Social y su reglamento, Código Fiscal de la Federación y su reglamento y las demás disposiciones legales y administrativas reglamentarias que rigen el procedimiento en las funciones del patrón y además se comprometen a realizar las actividades que les sean encomendadas conforme a dichos ordenamientos legales.

Para tal efecto se transcriben los artículos 251, 256 y 270 de la ley de seguridad social:

"Artículo 251. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:



- "I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta ley;
- "II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta ley;
- "III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley;
- "IV. En general, realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales;
- "V. Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios;
- "VI. Establecer unidades médicas, guarderías infantiles, farmacias, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, culturales, vacacionales, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;
- "VII. Organizar sus unidades administrativas, conforme a la estructura orgánica autorizada;
- "VIII. Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta ley;
- "IX. Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;
- "X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;
- "XI. Dar de baja del régimen obligatorio a los patrones, sujetos obligados y asegurados, verificada por el instituto la desaparición o inexistencia del supuesto de hecho que dio origen a su aseguramiento, aun cuando el patrón o sujetos obligados hubiesen omitido presentar el aviso de baja respectivo, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta ley;



- "XII. Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- "XIII. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
- "XIV. Determinar los créditos a favor del instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y demás disposiciones aplicables.
- "Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado instituto;
- "XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;
- "XVI. Ratificar o rectificar la clase y la prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;
- "XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley;
- "XVIII. Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la ley y demás disposiciones aplicables;



- "XIX. Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en esta ley y en el código, y emitir los dictámenes respectivos;
- "XX. Establecer coordinación con las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatales y municipales, para el cumplimiento de sus objetivos;
- "XXI. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y sus reglamentos, así como imponer a dichos contadores públicos, en su caso, las sanciones administrativas establecidas en el reglamento respectivo;
- "XXII. Realizar inversiones en sociedades y empresas que tengan objeto social complementario o afín al del propio instituto;
- "XXIII. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, en los términos previstos en esta ley;
- "XXIV. Promover y propiciar la realización de investigación en salud y seguridad social, utilizándola como una herramienta para la generación de nuevos conocimientos, para la mejoría de la calidad de la atención que se otorga y para la formación y capacitación del personal;
- "XXV. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, con sujeción a las normas del código y demás disposiciones aplicables;
- "XXVI. Emitir y notificar por el personal del instituto, las cédulas de determinación de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al fondo nacional de la vivienda, previo convenio de coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien en documento impreso;
- "XXVII. Hacer efectivas las fianzas que se otorguen en su favor para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el código;



- "XXVIII. Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación presentados por los patrones, para lo cual podrá requerirles la presentación de la documentación que proceda.
- "Asimismo, el instituto podrá requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que medie visita domiciliaria, para que exhiban en las oficinas del propio instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran;
- "XXIX. Autorizar el registro a los contadores públicos, para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y comprobar que cumplan con los requisitos exigidos al efecto en el reglamento respectivo;
- "XXX. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del instituto, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro o la incosteabilidad del mismo. La cancelación de estos créditos no libera al deudor de su obligación de pago;
- "XXXI. Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad y no difusión;
- "XXXII. Celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social;
- "XXXIII. Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto;
- "XXXIV. Tramitar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta ley, así como los recursos previstos en el código, respecto al procedimiento administrativo de ejecución;



"XXXV. Declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patrones y demás sujetos obligados, en los términos del código;

"XXXVI. Prestar servicios a quienes no sean sus derechohabientes, a título oneroso, a efecto de utilizar de manera eficiente su capacidad instalada y coadyuvar al financiamiento de su operación y mantenimiento, siempre que ello no represente menoscabo en la calidad y calidez del servicio que debe prestar a sus derechohabientes, y

"XXXVII. Las demás que le otorguen esta ley, sus reglamentos y cualesquiera otra disposición aplicable."

"Artículo 256. Las relaciones entre el instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y en el caso de los trabajadores clasificados como de confianza 'A' en el contrato colectivo de trabajo, se estará a lo dispuesto en el reglamento interior del instituto que a propuesta del Consejo Técnico, expida el Ejecutivo Federal y al estatuto a que se refiere el artículo 286.I de esta ley."

"Artículo 270. El instituto en su carácter de organismos fiscal autónomo, se sujetará al régimen establecido en esta ley, ejerciendo las atribuciones que la misma le confiere de manera ejecutiva, con autonomía de gestión y técnica, en los ámbitos regulados en la presente ley."

En ese contexto, con independencia del carácter que los Magistrados de mayoría le impongan "*notificador-ejecutor*" o "*notificador-localizador*", lo cierto es que las actividades encomendadas en ambos son amplias de acuerdo a las facultades que tiene el propio instituto y que se les hace extensivas a dichos trabajadores contratados mediante contrato individual de trabajo; por ello, no considero que dichos trabajadores de los asuntos en contradicción hayan sido contratados con categorías diversas, mayor aún que como se señaló al principio en el amparo en revisión 220/2018 únicamente se analizó conforme las funciones que el trabajador señaló y no de acuerdo al contrato individual de trabajo.

"La licenciada Karla Elena Ruiz Calvo, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con residencia en Puebla, Puebla, CERTIFICA que, en términos de lo previsto en la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta ejecutoria se suprimió la información considerada clasificada –reservada o confidencial–."

Este voto se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que emite el Magistrado Miguel Mendoza Montes, en la contradicción de tesis 3/2019 del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

Me adhiero a las consideraciones que formuló la Magistrada Gloria García Reyes que, en suma, inciden en argumentar que el nombramiento de notificador-ejecutor y notificador-localizador deben tener el mismo tratamiento, sin que resulte relevante la distinta denominación, pues atendiendo a la naturaleza de las actividades, se advierte que existen correspondencias entre unas y otras y en esa medida debe considerarse que el notificador-localizador no tiene el carácter de un trabajador de confianza, de acuerdo con el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, ya que no actúan de manera directa en el ejercicio de las atribuciones del organismo fiscal autónomo, solo acata órdenes de su superior, ello en términos del artículo 291 en relación con el 5o., fracción II, de la Ley del Seguro Social, máxime que las actividades de localizar patrones, notificar créditos y participar en el procedimiento administrativo de ejecución no son reveladoras por sí mismas de que se ejecuten actividades de fiscalización, pues esas tareas no se hacen de manera autónoma o independiente, siempre están vinculadas a las órdenes que se deben ejecutar.

"La licenciada Karla Elena Ruiz Calvo, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con residencia en Puebla, Puebla, CERTIFICA que, en términos de lo previsto en la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta ejecutoria se suprimió la información considerada clasificada –reservada o confidencial–."

Este voto se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que emite el Magistrado Francisco Esteban González Chávez, en la contradicción de tesis 3/2019 del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

Coincido con el sentido de la resolución mas no en sus consideraciones.

Lo anterior es así, en virtud de que en el voto de la mayoría se considera que respecto a la primera hipótesis del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, que el notificador-localizador no realiza funciones de fiscalización porque no le corresponde vigilar y cuidar que se proceda con apego a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, dado que dichos notificadores no actúan de manera directa y con autonomía respecto del ejercicio de su encargo, pues no está en su persona decidir a qué domicilio se trasladará para ejercer el mandato encomendado,



porque esta facultad de cobrar los créditos fiscales mediante el procedimiento económico coactivo le corresponde a la oficina de cobros, quien determina y hace efectivos los créditos fiscales relativos a las cuotas obrero-patronales y que, en virtud de ello, las funciones del notificador-localizador no pueden ser consideradas como funciones de fiscalización, sino sólo operativo-administrativas, porque no pueden decidir sobre fijar un crédito fiscal en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, y que además no realizan funciones de fiscalización porque no les corresponde vigilar, cuidar que se procediera con apego a la Ley del Seguro Social, a través del procedimiento económico coactivo en términos del Código Fiscal de la Federación.

Consideraciones con las que no estoy de acuerdo, en virtud de que se está realizando el estudio de las actividades de fiscalización, no en términos de la Ley Federal del Trabajo conforme al artículo 9o. de la ley de la materia, sino en términos del Código Fiscal de la Federación, es decir que se pretende dar una connotación fiscal en lugar de laboral.

Ciertamente, la mayoría considera que el notificador-localizador no realiza funciones de fiscalización porque no determina los créditos fiscales pues tal actividad corresponde a la oficina de cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, y porque dicho funcionario no lleva a cabo el procedimiento económico coactivo.

Sin embargo, el notificador-localizador sí lleva a cabo tareas de fiscalización en materia administrativa a que se refieren los Magistrados de la mayoría, porque a pesar de que no determina los créditos de las cuotas obrero-patronales, en cambio, sí las notifica de conformidad con la legislación fiscal, siendo además tal actividad es una de las más importantes en el procedimiento para el cobro de dichos adeudos, pues incluso por sus deficiencias, puede declararse la nulidad del procedimiento económico-coactivo, como lo ilustra la siguiente tesis aislada:

"Novena Época

"Número de registro digital: 201765

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo IV, agosto de 1996

"Materia administrativa

"Tesis: IV.1o.5 A

"Página: 710



"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION. NO PUEDE INICIARSE EL. SI NO ESTA PREVIAMENTE DETERMINADO Y NOTIFICADO UN CREDITO FISCAL. AUN CUANDO EL CONTRIBUYENTE UNA VEZ QUE OPTO POR AUTOCORREGIRSE HAYA INCUMPLIDO CON EL PAGO EN PARCIALIDADES.—De conformidad con los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación, que contienen verdaderas formalidades técnico-jurídicas, *ad hoc* con los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, es necesario que exista la determinación de un crédito, la legal notificación de lo adeudado, así como que haya transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días a la fecha en que surta efectos la citada notificación, para que en caso de incumplimiento de pago o de que no se garantice el interés fiscal ni se interponga medio de defensa alguno, entonces exigiese su cumplimiento. Ahora bien, no pueden tenerse por cumplidos tales requisitos cuando la autoridad exactora inicia el procedimiento económico coactivo, en contra del contribuyente, porque éste incumplió con el pago de tres parcialidades en forma sucesiva, a que se habría obligado al optar por autocorregir su situación fiscal, dado que el incumplimiento de la obligación unilateral de pago, no exime a la autoridad correspondiente de cumplir con las formalidades contempladas en los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación antes referidos."

Entonces, es claro que el notificador-localizador, sí lleva a cabo tareas de fiscalización conforme al derecho fiscal, en la tarea estatal de la determinación y cobro de los adeudos de las cuotas obrero-patronales.

Empero, no son estas tareas de fiscalización a las que se refiere el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, ni debieron ser analizadas en esta sentencia para determinar si se trata o no de un trabajador de confianza, porque la legislación laboral cuando se refiere a dichas funciones no se refiere a que para que el trabajador sea considerado de confianza tenga las facultades relativas a la determinación o cobro de adeudos al Estado, o a la aplicación del Código Fiscal de la Federación.

Por el contrario, la connotación que se debe analizar para determinar si se trata de un trabajador de confianza, en el caso de los que ejercen funciones de fiscalización, es simplemente la de determinar si el trabajador tiene facultades de inspección, en su acepción de seguimiento de auditoría (arqueos, inventarios, etcétera), pero hacia el interior de la empresa y de manera general, pues así lo establece el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo y no así analizar, como lo hace en este caso la mayoría, si al operario le corresponde o no la aplicación



de la normatividad fiscal a los patrones por parte del Instituto Mexicano del Seguro social.

Ahora bien, en esas condiciones, considero que efectivamente, no estamos ante la presencia de un trabajador de confianza porque el notificador-localizador no realiza funciones de seguimiento de auditoría hacia el interior de la empresa y menos aún de una manera tal que trascienda a su organización, es decir, dicho empleado no realiza procedimientos para la verificación del estado financiero de una o más áreas del interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, como debe ser para considerar que realiza tareas de fiscalización conforme al artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, pues por el contrario, la tarea de este tipo de empleados es la de localizar y notificar, ni siquiera a personas que forman parte de la empresa, sino a personas ajenas a ella, lo que, por sí solo, nos lleva a la conclusión de que no se trata de un trabajador de confianza, pues sus actividades no trascienden a la organización del instituto demandado, porque no tiene ninguna facultad de revisar las áreas de dicha institución.

Por otra parte, respecto a que no se da la otra hipótesis del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, relativa a que el trabajador reemplace al patrón en las tareas que a éste le corresponden dentro de la empresa, porque, considera la mayoría, que el instituto patrón es una persona jurídica y, por tanto, necesita de personas físicas para llevar a cabo sus tareas, y no podría darse tal supuesto porque en ese caso todos los trabajadores serían de confianza dado que el patrón necesita de ellos para realizar las diferentes funciones frente a terceros y en la propia institución.

En ese aspecto tampoco estoy de acuerdo, porque para dilucidar ese supuesto (reemplazo de las funciones personales del patrón), a lo que se debe atender no es a si el patrón es una persona física o moral, sino a cuáles son las tareas que le corresponden dentro de la empresa en cualquiera de esas condiciones jurídicas, y para ello debemos remitirnos precisamente a la primera parte del referido artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, es decir, tenemos que atender a las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización de manera general, porque esas son por antonomasia las actividades del dueño de una empresa, pues en atención a sus propios intereses manda, organiza, vigila, revisa, custodia y analiza el estado financiero.

Pero en el caso del segundo supuesto del artículo 9o., no nos referimos a los trabajadores que son de confianza porque directamente les correspondan tales actividades (porque entonces estaríamos en la primera hipótesis), sino que lo hace en función de que, por su capacidad, el patrón o las personas encargadas



directamente de esas funciones en una persona moral (por ejemplo los gerentes), les encargan esas tareas, pero sin que sean sus funciones propiamente.

Tareas que, luego entonces, un patrón sí puede realizar dentro de una empresa personalmente o por conducto de sus órganos administrativos, cuando se trate de una persona moral.

Luego entonces, como ya se refirió, un notificador-localizador no realiza las tareas de fiscalización y tampoco lleva a cabo las de vigilancia, inspección ni de dirección, y mucho menos de manera general hacia el interior de la empresa porque esas no son sus funciones, ni porque le hayan sido delegadas por los órganos internos del instituto patrón, porque las tareas del notificador-localizador, se insiste, son hacia el exterior de la empresa y no dentro de su organización, por lo cual tampoco cabe en el supuesto de referencia, pues no sustituye al patrón en las actividades que le corresponden.

Por lo anterior, sólo estoy de acuerdo con la resolución de la mayoría en la parte relativa a que el notificador-localizador no realiza pequeñas labores que impliquen una pérdida de tiempo.

"La licenciada Karla Elena Ruiz Calvo, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con residencia en Puebla, Puebla, CERTIFICA que, en términos de lo previsto en la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta ejecutoria se suprimió la información considerada clasificada –reservada o confidencial–."

Este voto se publicó el viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). EL "NOTIFICADOR-LOCALIZADOR" NO TIENE ESA CATEGORÍA. El artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, para establecer la calidad de trabajador de confianza, exige que se atienda a la naturaleza de las funciones desempeñadas y no a la designación que se le dé al puesto; ahora, en el caso, las funciones que realizan los trabajadores que se desempeñan como "notificador-localizador" que consisten, esencialmente, en realizar las notificaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) sobre créditos fiscales, determinación de cuotas, aportaciones, amortizaciones, localización de patrones, así como análisis de expedientes y de



documentos proporcionados por el Instituto, no pueden considerarse como funciones de fiscalización, ni que estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro del IMSS, toda vez que únicamente realizan funciones operativo-administrativas, ya que no está en su persona decidir sobre un crédito fiscal a favor del citado Instituto, respecto de cuotas obrero-patronales que adeuden personas físicas o morales con motivo de sus obligaciones, de servicios de seguridad derivados del régimen obligatorio, ni determinar las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos a través del procedimiento administrativo de ejecución, pues tal aspecto le compete al referido Instituto a través del jefe de la Oficina para Cobros, en términos de la interpretación sistemática de los artículos 154 y 159 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, razón por la cual los "notificadores-localizadores" no pueden considerarse trabajadores de confianza.

**PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO.
PC.VI.L. J/12 L (10a.)**

Contradicción de tesis 3/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. 2 de marzo de 2020. Unanimidad de seis votos de los Magistrados Gloria García Reyes, Livia Lizbeth Larumbe Radilla, Miguel Mendoza Montes, Francisco Esteban González Chávez, José Ybraín Hernández Lima y Samuel Alvarado Echavarría, en cuanto al sentido; y por mayoría en las consideraciones, con los votos concurrentes de la Magistrada Gloria García Reyes y los Magistrados Miguel Mendoza Montes y Francisco Esteban González Chávez. Ponente: Miguel Mendoza Montes. Secretario: Johnny Morales Martínez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 189/2018, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 130/2019.

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.

Quinta Parte
TRIBUNALES COLEGIADOS
DE CIRCUITO



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR REITERACIÓN

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN RECLAMADOS DE MANERA INDEPENDIENTE.

AMPARO DIRECTO 5/2019 (CUADERNO AUXILIAR 923/2019) DEL ÍNDICE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, CON APOYO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ. 11 DE DICIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: HÉCTOR RIVEROS CARAZA. SECRETARIA: INGRID JESSICA GARCÍA BARRIENTOS.

CONSIDERANDO:

SEGUNDO.—La existencia del acto reclamado quedó acreditada con el informe justificado rendido por la responsable, al que acompañó los autos del expediente correspondiente, con valor probatorio pleno, de acuerdo con lo establecido en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de conformidad con el diverso 2o. de la Ley de Amparo.

Sin que sea dable tener como acto reclamado de ejecución el atribuido a la actuario adscrita a la Sala Mixta del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Campeche, toda vez que en términos del artículo 170 de la Ley de Amparo, el amparo directo sólo procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio.



Lo anterior es así porque, si bien existe la contradicción de tesis 2/95, que dio origen a la jurisprudencia P./J. 22/96, sustentada 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 III, mayo de 1996, materia común, página 5, con número de registro digital: 200081, que a la letra dice:

"AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO, CUANDO SE IMPUGNAN EN VÍA DE CONSECUENCIA Y NO POR VICIOS PROPIOS.—La interpretación sistemática y lógica de lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso a), V y VI, constitucional, y 158 de la Ley de Amparo, así como de los principios de indivisibilidad de la demanda, de celeridad, de concentración y de economía procesal, que sustentan la procedencia del juicio de amparo directo, permiten la impugnabilidad en esta vía de los actos de ejecución de las sentencias definitivas o laudos, cuando se combaten como consecuencia de la inconstitucionalidad atribuida a las resoluciones definitivas indicadas. Esta afirmación encuentra apoyo en el hecho de que la competencia otorgada en la Constitución y en la Ley de Amparo para que los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelvan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una sentencia definitiva o laudo, igualmente los faculta para conocer y resolver sobre los actos de ejecución respectivos que no se impugnan por vicios propios, debido a que entre la sentencia definitiva o laudo y su ejecución, con las características descritas, existe un vínculo jurídico causal que hace lógico concluir que la ejecución corra, por derivación necesaria, la misma suerte de aquéllos."

Lo cierto es que esta contradicción fue a razón de la redacción de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abrogada.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación partió de la premisa de que si existen los actos de ejecución, éstos eran reclamables en el amparo directo, por lo que determinó que sí podían ser materia de estudio a condición de que no se reclamaran por vicios propios, teniendo en cuenta que la autoridad responsable estaba encargada de decidir sobre la suspensión de



esos actos; de ahí su estrecha relación, por ser consecuencia lógica y jurídica de la emisión de la resolución que puso fin al juicio, como se transcribe a continuación, en la parte que aquí interesa:

"2) De estimarse que de los actos de ejecución referidos deba conocer un Juez de Distrito, lo cual traería como consecuencia dividir la continenencia de la causa, y establecer la procedencia de las dos vías de impugnación a través del juicio de amparo, la del directo y la del indirecto, para el conocimiento y resolución de actos tan estrechamente vinculados entre sí que no es posible jurídicamente aceptar su divisibilidad.

"Ahora bien, de conformidad con las razones esgrimidas con anterioridad, no podría concluirse válidamente que el amparo directo resulta procedente contra la sentencia definitiva o laudo, y el indirecto contra los actos de ejecución de dichas resoluciones, pues de ser así se propiciaría vulnerar los principios de indivisibilidad de la demanda de amparo, de concentración, de expedites o celeridad y de economía procesal en el juicio de amparo, al tener que tramitarse y resolverse dos juicios de amparo, uno directo y otro indirecto, a pesar de que se trata de actos vinculados entre sí, que guardan tal dependencia que lo que se resuelva respecto de uno tiene que resolverse igualmente por lo que toca al otro, de modo que el Juez de Distrito no podría decidir algo distinto a lo que en su momento pronunciara el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, no obstante que a pesar de esa circunstancia tan obvia, el Juez Federal se vería constreñido a observar los trámites previstos para la sustanciación del juicio de amparo indirecto, con el consiguiente retardo en la solución integral de la controversia planteada.

"Esto es, la sentencia definitiva o laudo, así como su mera ejecución, reclamada por vía de consecuencia de aquellas resoluciones jurisdiccionales, están estrechamente entrelazados, pues ya se dijo que en ese caso la determinación que se realice en relación con el acto principal (sentencia definitiva o laudo), comprende necesariamente a los actos de ejecución relativos, por constituir, en esas condiciones, accesorios del acto principal, atento a que, como es reconocido en derecho, lo accesorio sigue la suerte de lo principal.



"Las consideraciones expuestas en la presente resolución ponen de relieve que una interpretación sistemática y lógica de lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso a), V y VI, constitucional, y 158 de la Ley de Amparo, así como de los principios de indivisibilidad de la demanda, de expedites o celeridad, de concentración y de economía procesal, que sustentan la procedencia del juicio de garantías directo, permiten la impugnabilidad en esta vía de los actos de ejecución de las sentencias definitivas o laudos, cuando no se combaten por vicios propios, sino sólo por constituir consecuencia legal y lógica de la pretendida inconstitucionalidad atribuida a las resoluciones definitivas indicadas."

Por ende, no tiene ningún fin práctico tener como acto reclamado independiente, la ejecución de la última resolución que puso fin al juicio, porque nunca se va a estudiar en la vía directa pues, en todo caso, tendría que reclamarse en amparo indirecto para que pudiera estudiarse por vicios propios.

Consideración que deriva de la interpretación del artículo 170 de la Ley de Amparo vigente, la cual es clara al establecer la procedencia del juicio uniinstancial en contra de la sentencia definitiva, entendida como aquella que resuelve el fondo del asunto; siendo innecesario que en la vía directa se tenga como autoridad responsable a la señalada como ejecutora y, por ende, impide el estudio del acto a ella atribuido.

Sobre todo, tratándose de autoridades adscritas a órganos de segunda instancia que no tienen facultades de ejecución, pues el encargado de ordenar y vigilar lo conducente es el Juez de primer grado.

En ese sentido, no debe perderse de vista que, conforme al numeral 843 del Código de Procedimientos Civiles aplicable,¹ la ejecución de las sentencias corresponde al Juez que dictó la sentencia de primera instancia, no al actuario adscrito al tribunal de alzada, por lo cual éste, en su caso, tampoco actuaría en

¹ "Artículo 843. Debe ejecutar la sentencia el Juez que la dictó en primera instancia."



cumplimiento a lo ordenado por aquél sino el diligenciarlo adscrito al juzgado de origen.

En esas condiciones, y como se precisó, en amparo directo no procede efectuar pronunciamiento específico de los actos de ejecución.

TERCERO.—La demanda de amparo fue promovida dentro del plazo que establece el párrafo primero del artículo 17² de la Ley de Amparo, en atención a lo siguiente:

a) La sentencia reclamada se notificó, personalmente, a la autorizada de la aquí quejosa, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.³

b) Surtió efectos el mismo día, de conformidad con el artículo 120⁴ del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Campeche.

c) El plazo de quince días para reclamar la sentencia definitiva transcurrió del diecisiete de agosto al seis de septiembre de dos mil dieciocho.

d) Periodo al que se descuentan los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de agosto citado; uno y dos de septiembre anotado, por ser sábados y domingos, respectivamente; lo anterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

e) La demanda se presentó el seis de septiembre de dos mil dieciocho.

Por tanto, se promovió oportunamente, dentro del plazo legal correspondiente, tal y como se aprecia en la siguiente gráfica:

² "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, ..."

³ Foja 33 del toca de apelación.

⁴ "Artículo 120. Los términos judiciales son improrrogables, salvo en los casos previstos por la ley. Los términos judiciales se computarán a partir del día siguiente a aquel en el que haya tenido lugar la notificación y se incluirá en ellos el día del vencimiento."



| Agosto 2018 | | | | | | |
|-----------------|-----------|-----------|--|------------|--------|---------|
| Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado | Domingo |
| - | - | - | 16 Se notifica la sentencia y surte efectos | 17 (1) | 18 | 19 |
| 20 (2) | 21 (3) | 22 (4) | 23 (5) | 24 (6) | 25 | 26 |
| 27 (7) | 28 (8) | 29 (9) | 30 (10) | 31 (11) | - | - |
| Septiembre 2018 | | | | | | |
| Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado | Domingo |
| - | - | - | - | - | 1 | 2 |
| 3 (12) | 4 (13) | 5 (14) | 6 (15) Promueve amparo y fenece plazo. | - | - | - |

CUARTO.—Los conceptos de violación son inoperantes, analizados bajo el principio de estricto derecho, al derivar de un juicio ordinario civil de prescripción positiva, por lo que la quejosa no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 79 de la Ley de Amparo, ni el acto reclamado se sustentó en normas declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Plenos de Circuito (fracción I de la citada normativa); tampoco se cometió en contra de la peticionaria una violación evidente a las leyes del procedimiento que la hayan dejado sin defensa (fracción VI), o se encuentre en condiciones de pobreza o marginación que la ubiquen en desventaja social para su defensa en el juicio, conforme a la fracción VII de la ley de la materia, ni



existe otro motivo derivado de alguna jurisprudencia obligatoria para este Tribunal Colegiado de Circuito.

Así, la materia del presente asunto consiste en analizar si fue correcta la determinación de modificar la sentencia recurrida, toda vez que, al parecer de la Sala responsable, fue fundado el agravio relativo a la incongruencia, pues la excepción de cosa juzgada ya había sido analizada en la sentencia interlocutoria de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, en la que se declaró improcedente y, por ende, al resolver el fondo del asunto ya no podía argumentarse que sí se actualizaba esa figura, en relación con lo analizado en los expedientes ***** y ***** , ni de manera oficiosa.

En ese sentido, la responsable se ocupó de dar respuesta a los agravios que versaban sobre la causahabencia.

Al respecto, estableció la diferencia entre causahabencia a título universal y particular, lo que relacionó con el contenido del artículo 189 del Código Civil del Estado de Campeche, para precisar los regímenes del contrato de matrimonio (sociedad conyugal y separación de bienes).

En ese orden de ideas, la responsable analizó el acta de matrimonio ofrecida como prueba por la actora, de la cual advirtió que se constituyó la sociedad conyugal con ***** .

De igual manera, valoró las copias certificadas del expediente ***** derivado del juicio ordinario civil de acción reivindicatoria, promovido por ***** , en contra de ***** , dentro del cual se encontraba la diligencia de notificación de tres de noviembre de dos mil catorce, lo que la llevó a tener por acreditado que la fedataria entendió la diligencia con la recurrente, que tuvo a la vista el acta de matrimonio celebrado bajo el régimen de sociedad conyugal, la cual glosó a los autos de ese juicio y en la cual se asentó en el apartado de observaciones o anotaciones registradas "Presentaron capitulaciones matrimoniales sociedad conyugal".

Asimismo, valoró las copias certificadas del diverso juicio ordinario civil de usucapión ***** , en relación con las copias certificadas del citado juicio



*****, del que derivó que ***** , en ambos juicios, fue oído sin que las documentales hubieran sido objetadas de falsedad.

Por ello, estableció que fue correcta la determinación del a quo, pues si ***** fue oído y vencido en los juicios señalados, cuyo objeto fue el mismo predio del cual la recurrente pretende la prescripción, entonces sí se actualizaba la causahabencia, ya que únicamente el matrimonio celebrado bajo el régimen de sociedad conyugal es el que lo actualiza, porque cada uno de los consortes actúan como representante legítimo del otro en los juicios en los que se afecten bienes pertenecientes a dicha sociedad, en virtud de que las consecuencias del juicio afectan por igual los derechos que ambos cónyuges poseen.

En relación con el control difuso de convencionalidad, la responsable señaló que la recurrente no cumplió con precisar el derecho humano que se infringe, la norma general a contrastar y el agravio que éste le produce, como requisitos mínimos exigibles para poder resolver, por lo que no era factible efectuar el pronunciamiento respectivo.

Ahora bien, en contra de lo anterior, la quejosa aduce que la figura de la causahabencia es improcedente, porque su esposo nunca fue oído y vencido en el juicio de usucapión ***** , al decretarse procedente la excepción de cosa juzgada derivada del juicio ***** , por lo que no fue resuelto el fondo del asunto.

Además, argumenta, el tribunal de alzada no analizó la causahabencia en casos de derechos de posesión, pues sólo estudió esa figura en tratándose de la compraventa o cualquier otro acto traslativo de dominio, por lo cual, derivado de la posesión, no opera la causahabencia.

Así, expresa, al no tratarse de un acto jurídico traslativo de dominio sí posee un derecho personal sobre el predio motivo de la litis, con independencia del origen de la posesión, el cual es un derecho humano y constitucional de acuerdo con el artículo 1o. de la Carta Magna.

Para la recurrente, los demandados sólo pueden privarle de ese derecho hasta que demuestren un mejor derecho a poseer, lo que en el caso no acreditaron.



Aduce que aun cuando la posesión sea sin título no es justificante para no entrar al estudio de la acción intentada, bajo el argumento de la causahabien-
cia, pues dada la naturaleza de los derechos del inmueble que posee no opera,
por no tratarse de derechos traslativos de dominio.

Manifiesta que la Sala responsable fue omisa en estudiar las constancias
que integraron el juicio natural, como también en estudiar el tipo de acto jurídico
de posesión y que, por ser derechos personales y no traslativos de dominio, era
improcedente la causahabien-
cia; por lo cual debió analizar, a conciencia y ver-
dad sabida, pues de haberlo hecho se hubiera percatado de que en el juicio
***** , no se estudió el fondo del asunto por operar la excepción de cosa
juzgada y, por ello, el tribunal de alzada no puede hacer alusión de que en éste
se determinó la insuficiencia del título, y con ello la existencia de la causa-
habien-
cia.

Argumentos que devienen inoperantes por sustentarse en cuestiones no-
vedosas, ya que la responsable no analizó la naturaleza de los derechos de
posesión, en relación con derechos traslativos de dominio, toda vez que no hubo
agravio al respecto, pues sus inconformidades versaron sobre lo siguiente:

– La incongruencia de la sentencia, al tener por actualizada la figura de cosa
juzgada cuando ya había sido declarada improcedente en sentencia incidental.

– Respecto de la causahabien-
cia, el que no se actualizaba porque en el
juicio no había sido exhibida ninguna probanza que acreditara que había sido
oída y vencida en juicio, ni se había declarado nulo el contrato de compraventa
de diez de enero de dos mil, como causa generadora de su posesión.

– Que tanto su esposo, como ella, desconocían los vicios que presentaba
ese documento sin que se hubiere objetado su validez, y que en ningún mo-
mento se había subrogado por ningún medio legal o pretendido perpetuarse en
algún derecho de ***** (esposo); sino que reclama tener derechos sobre esa
propiedad en su calidad de esposa y madre de sus hijos, esto es, como derechos
propios y personalísimos.

– Que no se actualizaba la cosa juzgada, porque no existía la identidad de
acción, de persona y de cosas o circunstancias, pues la acción del expediente



***** fue la usucapión, sin que existiera sentencia condenatoria y, por ende, no podía afirmar que la recurrente haya perdido tal derecho por ser cónyuge de *****.

En estos términos, se concluye que si en esta instancia trata de introducir cuestiones que no fueron debatidas ante la autoridad responsable, resultan novedosas, sin que sea posible abordarlas en el juicio de garantías, en donde la litis constitucional se constriñe a apreciar el acto tal como aparece probado ante la responsable, sin tomar en cuenta cuestiones que no se adujeron ante aquella potestad.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 109/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, materia común, página 77, con número de registro digital: 166748, de contenido siguiente:

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.—Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, son inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida."

Como también es de citarse, por identidad de razón, la jurisprudencia XXI.1o. J/19, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia común, página 1137, con número de registro digital: 188866, de rubro y texto siguientes:



"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE, COMBATIENDO EL FONDO DEL ASUNTO, NO ATACAN LAS CONSIDERACIONES QUE LA RESPONSABLE TOMÓ EN CUENTA PARA DECLARAR INOPERANTES LOS AGRAVIOS ESGRIMIDOS.—Si la responsable emite declaratoria de inoperancia respecto de los agravios formulados, y el quejoso esgrime argumentos orientados a combatir el fondo del asunto, mas no a desvirtuar las consideraciones que aquélla tomó en cuenta para dictar el fallo reclamado, ello trae como consecuencia que los conceptos de violación se estimen inoperantes."

Además, porque omite combatir el sustento toral de la responsable, en el sentido de que del juicio ***** , se desprendía la diligencia de notificación de tres de noviembre de dos mil catorce, atendida por la recurrente, que la fedataria pública tuvo a la vista el acta de matrimonio celebrado bajo el régimen de sociedad conyugal, anexa al juicio, lo que se relacionaba con lo determinado en ambos procedimientos ***** y ***** , para derivar que en ellos el cónyuge de la recurrente, ahora quejosa, sí fue oído y vencido, sin que las documentales hubieran sido objetadas de falsedad, por lo que era correcta la determinación de su a quo, pues en los juicios señalados el objeto de litigio fue el mismo predio del cual la recurrente pretende la prescripción, entonces sí se actualizaba la causahabencia, ya que únicamente el matrimonio celebrado bajo el régimen de sociedad conyugal es el que lo actualiza, porque cada uno de los consortes actúan como representante legítimo del otro en los juicios en que se afecten bienes pertenecientes a dicha sociedad, en virtud de que las consecuencias del juicio afectan por igual los derechos que ambos cónyuges poseen.

Así, aun cuando en esta vía constitucional la quejosa trate de establecer que la figura de la causahabencia es improcedente, porque su esposo nunca fue oído y vencido en el juicio de usucapión ***** , al decretarse procedente la excepción de cosa juzgada; que el tribunal de alzada no analizó la causahabencia en casos de derechos de posesión; que sí posee un derecho personal sobre el predio motivo de la litis con independencia de su origen, el cual es un derecho humano; lo cierto es que, con tales afirmaciones no logra destruir las razones lógico jurídicas que estableció la ad quem, para establecer que sí se encontró debidamente representada en los juicios ***** y ***** , por encontrarse unida en matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal con ***** , que sí fue oído y vencido en juicio; esto, con independencia de la



naturaleza del acto, como lo pretende la impetrante de garantías, ya que sí se analizó que acudieran a defender sus derechos en juicios, en donde se afectaba un bien perteneciente a dicha sociedad, en virtud de que las consecuencias de éstos afectan por igual los derechos que ambos cónyuges poseen.

Además, aun cuando afirme que posee un derecho personal sobre el predio motivo de la litis, con independencia del origen de la posesión, lo cierto es que tales aspectos los hace depender como si tuviera la posesión y administración individual o autónoma del bien materia de la litis, cuando ello corresponde al régimen de separación de bienes.

Lo anterior, porque aun cuando la quejosa sustenta su pretensión en el hecho de haber sido cónyuge del demandado en el juicio reivindicatorio, y actor en el diverso juicio de usucapión, tal aspecto no le da la causa o título para poseer, con ánimo de dueño, e intentar por sí la acción de usucapión; pues si bien fue la cónyuge, esto sólo implica una relación personal, pero no un origen con ánimo de dueña sobre la cosa que exige la existencia de un título traslativo de dominio y no por la sola estimación de la ahora quejosa; con independencia de quién llevara la administración de la sociedad conyugal, pues ello sólo es una cuestión accesoria.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXIX, materia civil, página 5316, con número de registro digital: 807569, de contenido siguiente:

"POSESIÓN EN CONCEPTO Y A TÍTULO DE PROPIETARIO, EQUIVALENCIA ENTRE ESTAS EXPRESIONES.—No se incurre en error ni en infracción del texto legal, cuando se relaciona el concepto en el cual se posee la cosa, con el concepto por el cual se ha entrado en la posesión de ella. En efecto, no tiene la posesión originaria quien la adquirió en forma derivada como usufructuario, como arrendatario o como custodio; no la tiene tampoco respecto de los bienes de la mujer, el marido que los administra, ni el tutor en cuanto a los bienes del incapacitado. En resumen, no tiene la posesión originaria quien posee a nombre de otro, o sea, por alguno de los conceptos que por su definición y naturaleza,



excluyen el ánimo de poseer para sí y, por consecuencia, 'en concepto de propietario'. El artículo 1151 del Código Civil vigente en el Distrito Federal, establece en su fracción I, que la posesión necesaria para prescribir debe ser en concepto de propietario, y ese precepto se relaciona inmediatamente con el artículo 806 del mismo ordenamiento, según el cual, sólo es poseedor de buena fe, el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer, o bien, el que ignora los vicios de su título. Los actos de posesión después realizados, no satisfacen la exigencia legal; el título suficiente es preciso para entrar en la posesión. La imprescindible conexión que se establece entre los requisitos internos y los elementos formales de la prescripción adquisitiva, se ponen de manifiesto con sólo advertir la equivalencia que en cierto modo admiten los términos 'en concepto de dueño', por una parte y 'a título de dueño' por la otra. A este respecto puede citarse a Planas y Casals, José Rojina Villegas, y Aubri y Rau. Por otra parte, si bien los artículos 826 y 827 del Código Civil citado, expresan 'concepto', en cambio el artículo 1139, remitiéndose a aquellos preceptos dice 'a título de', y en consecuencia, atribuye a la primera expresión y a la última, el mismo significado. Poseer una cosa en concepto de dueño, equivale a poseerla a título de tal. Esto quiere decir en su acepción directa 'causa o motivo'. El legislador alude por tanto a la 'causa' de la posesión, cuando enuncia la fórmula 'en concepto de propietario', y contempla un título exento de precariedad. Ésta no se concibe como un vicio de la posesión originaria, sino como total ausencia de esa posesión. El poseedor a título precario o mero detentador, es evidente que no posee en concepto de propietario y para él la usucapión no se realizó nunca, cualquiera que sea el lapso que dure la posesión, según la regla que dice: 'nadie prescribe contra su título'. Lo anterior se confirma con lo dispuesto por el artículo 826 de nuestro Código Civil, piedra angular del régimen de la prescripción adquisitiva, el cual contiene una regla que no admite diversidad de interpretaciones: 'Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída, puede producir la prescripción'."

Como también es de citarse, por su contenido, la jurisprudencia 1a./J. 89/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, materia civil, página 40, con número de registro digital: 173412, de rubro y texto siguientes:



"ACCIÓN REIVINDICATORIA. ES IMPROCEDENTE SI SE INTENTA CONTRA QUIEN DETENTA LA POSESIÓN QUE DERIVA DEL VÍNCULO MATRIMONIAL CELEBRADO BAJO EL RÉGIMEN DE SEPARACIÓN DE BIENES, POR LO QUE DEBE EJERCERSE LA ACCIÓN PERSONAL BASADA EN LA DISOLUCIÓN DE ESE VÍNCULO.—En el régimen de separación de bienes, cada uno de los cónyuges conserva la propiedad y administración de sus respectivos bienes y pueden establecer su domicilio conyugal en un inmueble que sea o no propiedad de ambos o que pertenezca sólo a uno de ellos, ya sea que lo haya adquirido antes o durante el matrimonio. En este último supuesto, cuando existe un régimen de separación de bienes, el inmueble ocupado como domicilio conyugal permanece como propiedad del cónyuge que lo adquirió, conservando éste la posesión originaria, mientras que el otro integrante del vínculo tendrá una posesión que deriva a causa del matrimonio. Ahora bien, sin menoscabo de ese dominio exclusivo de uno de los cónyuges, el bien inmueble debe destinarse principalmente a la satisfacción de los alimentos del otro cónyuge y de los hijos que, en su caso, se hayan procreado, cubriéndose así, específicamente, el rubro relativo a la habitación. Por tanto, una vez disuelto el matrimonio celebrado bajo el régimen de separación de bienes, sin haber hijos procreados por ambos esposos, el cónyuge que tenga el carácter de poseedor derivado debe desocupar el inmueble, por haber terminado el acto jurídico causal de la posesión, e incluso puede ser condenado a ello, si así se reclamó, en la sentencia que declare el divorcio; además, tal desocupación también procede si el cónyuge poseedor derivado tiene derecho a alimentos, pero en tal supuesto el esposo deudor alimentario debe otorgarle el valor correspondiente al rubro de habitación que dejará de cubrirse con el que fuera el domicilio conyugal. En ese sentido, y en caso de que no exista la condena a la desocupación y entrega del inmueble en la sentencia de divorcio, y el cónyuge poseedor derivado se abstenga de desocuparlo voluntariamente tras la disolución del vínculo matrimonial, el propietario del bien tiene derecho a recuperar la posesión, pero no a través de una acción real, como la reivindicatoria, sino de la acción personal basada en dicha disolución, en virtud de que los poseedores derivados sólo pueden ser compelidos a restituir un bien mediante acciones personales relacionadas con el vínculo jurídico que les permitió adquirir la calidad de poseedores. De similar forma, es decir, por medio del ejercicio de la acción personal correspondiente, puede reclamar la desocupación del inmueble a los hijos con derecho a alimentos que, tras el divorcio de sus padres, hayan permanecido en él, pero en tal caso



debe otorgarles el valor correspondiente al rubro habitación. Asimismo, igual acción personal debe ejercerse si el cónyuge o los hijos, como acreedores alimentarios, permanecieron en el inmueble con posterioridad al divorcio por virtud de un convenio o sentencia que así lo previniera, ya que en esa hipótesis la modificación o cesación de la obligación alimenticia que promueva el cónyuge propietario del bien puede llevar a su desocupación."

Además, al contrario de lo pretendido, la improcedencia de la acción no se sustentó en que los demandados hubieren acreditado tener un mejor derecho a poseer, sino en que la actora no acreditó el primer presupuesto de la acción de prescripción positiva; esto es, la causa generadora de la posesión, siendo así genéricos los conceptos de violación en donde se aduce la omisión de estudiar las constancias que integraron el juicio natural, pues era necesario que precisara cuáles fueron las pruebas aportadas que no se valoraron y de qué manera el contenido de ellas trascendía para destruir el sustento de la sentencia reclamada; pues al no ser beneficiaria de la deficiencia de la queja, este Tribunal Colegiado de Circuito se encuentra impedido para estudiar dicho argumento de forma oficiosa.

En consecuencia, es aplicable la jurisprudencia 8 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 12 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2002*, Tomo VI, Materia Común, Novena Época, con número de registro digital: 922466 del sistema de consulta a dicho Semanario, que dice:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.—El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que



a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.⁵

En las relatadas consideraciones, ante la inoperancia de los conceptos de violación, procede negar la protección constitucional solicitada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de la sentencia dictada el diez de agosto de dos mil dieciocho, por la Sala Mixta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, con residencia en Ciudad del Carmen, en el toca ***** .

Engróse la presente resolución a los autos y a fin de que el órgano jurisdiccional de origen, Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche proceda a la notificación correspondiente de la resolución, remítasele en versión pública a través de cualquier medio de almacenamiento electrónico; háganse las anotaciones pertinentes en el libro electrónico de registro; en su oportunidad, agréguese al cuaderno de antecedentes testimonio de esta resolución, copia certificada del acto reclamado, de la demanda de amparo, de ser necesario, de los demás escritos que el caso amerite, así como del acuse de recibo de las constancias de captura de sentencia definitiva en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

Así, por unanimidad de votos de los Magistrados, presidente y ponente Héctor Riveros Caraza, Neófito López Ramos y Luis Vega Ramírez lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región.

⁵ La tesis de jurisprudencia 8 citada en esta ejecutoria, también aparece publicada con la clave 1a./J. 81/2002, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, con número de registro digital: 185425.



En términos de lo previsto en los artículos 8, 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN RECLAMADOS DE MANERA INDEPENDIENTE.

En la jurisprudencia P./J. 22/96, de rubro: "AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO, CUANDO SE IMPUGNAN EN VÍA DE CONSECUENCIA Y NO POR VICIOS PROPIOS.", el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada, partió de la premisa de que los actos de ejecución en amparo directo podían ser materia de estudio siempre que no se reclamaran por vicios propios, toda vez que la autoridad responsable estaba encargada de decidir sobre la suspensión de esos actos; de ahí su estrecha relación, por ser consecuencia lógica y jurídica de la emisión de la resolución que puso fin al juicio. Sin embargo, en la actualidad, la ejecución de la última resolución que pone fin al juicio, nunca se va a estudiar en la vía directa, en todo caso, tendría que reclamarse en amparo indirecto para que pudiera estudiarse por vicios propios, de conformidad con la interpretación del artículo 170 de la Ley de Amparo vigente, el cual establece la procedencia del juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva, entendida como aquella que resuelve el fondo del asunto; en consecuencia, es innecesario que en la vía directa se tenga como autoridad responsable a la señalada como ejecutora y, por ende, impide el estudio del acto que se le atribuye. En esas condiciones, en amparo directo es improcedente efectuar pronunciamiento específico de los actos de ejecución.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN.

(IV Región) 1o. J/16 K (10a.)

Amparo directo 5/2019 (cuaderno auxiliar 923/2019) del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa,



Veracruz. María Elena Ruiz Hernández. 11 de diciembre de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Riveros Caraza. Secretaria: Ingrid Jessica García Barrientos.

Amparo directo 603/2019 (cuaderno auxiliar 953/2019) del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Oswaldo López Ordóñez. 11 de diciembre de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Vega Ramírez. Secretaria: Alma Leticia Canseco García.

Amparo directo 961/2019 (cuaderno auxiliar 10/2020) del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Juan Gabriel Ventura de la Cruz. 29 de enero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretaria: Ana Livia Sánchez Campos.

Amparo directo 802/2019 (cuaderno auxiliar 25/2020) del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Universidad Autónoma del Carmen. 12 de febrero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Riveros Caraza. Secretaria: Ingrid Jéssica García Barrientos.

Amparo directo 913/2019 (cuaderno auxiliar 30/2020) del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Administración Portuaria Integral de Campeche, S.A. de C.V. 19 de febrero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Riveros Caraza. Secretaria: Diana Isabel Juárez Pacheco.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 22/96 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, página 5, con número de registro digital: 200081.

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.



NULIDAD DE CARGOS REALIZADOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES LEGALES SOBRE EL MONTO DEL NUMERARIO INDEBIDAMENTE PAGADO, ANTE LA DEMORA EN LA ENTREGA DE LA SUMA DISPUESTA, CONFORME AL ARTÍCULO 2117 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL SUPLETORIO DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

AMPARO DIRECTO 149/2019. 24 DE ABRIL DE 2019. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: FERNANDO RANGEL RAMÍREZ. SECRETARIA: MA. DEL CARMEN MELÉNDEZ VALERIO.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—La institución bancaria quejosa es demandada en el juicio oral mercantil de origen, respecto a la nulidad de los cargos efectuados con la tarjeta de débito de la actora, aquí tercero interesada, por el monto de \$28,666.00 (veintiocho mil seiscientos sesenta y seis pesos 00/100 moneda nacional).

El Juez responsable consideró acreditada la acción planteada y condenó a la ahora quejosa al pago de la cantidad reclamada, así como al pago de intereses moratorios de esa suma a razón del seis por ciento anual, en términos del artículo 362 del Código de Comercio,⁸ a cuantificarse en ejecución de sentencia.

Únicamente es motivo de controversia la condena al pago de intereses, por lo que la litis en el presente juicio de amparo se constriñe a determinar si es legal o no dicha condena.

⁸ "Artículo 362. Los deudores que demoren el pago de sus deudas, deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, o en su defecto el seis por ciento anual. "Si el préstamo consistiere en especies, para computar el rédito se graduará su valor por los precios que las mercaderías prestadas tengan en la plaza en que deba hacerse la devolución, el día siguiente al del vencimiento, o por el que determinen peritos si la mercadería estuviere extinguida al tiempo de hacerse su valuación.

"Y si consistiere el préstamo en títulos o valores, el rédito por mora será el que los mismos títulos o valores devenguen, o en su defecto el seis por ciento anual, determinándose el precio de los valores por el que tengan en la bolsa, si fueren cotizables, o en caso contrario por el que tuvieren en la plaza el día siguiente al del vencimiento."



Al respecto, argumenta la institución bancaria quejosa que es improcedente se le condene al pago de intereses generados por la suerte principal reclamada, pues aun cuando fuere procedente la acción de nulidad de los cargos efectuados, ello no implica que hubiere incumplido una obligación, por lo que no se genera el pago de intereses previsto en el artículo 362 de la legislación mercantil.

Aduce que no incurre en mora como consecuencia de la declaración de nulidad de los cargos que reclamó la actora, pues de conformidad con el artículo 2239 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a la legislación mercantil, la anulación de los actos sólo obliga a las partes a restituirse mutuamente lo que recibieron, y el diverso precepto 2226 del citado ordenamiento dispone que los efectos del acto nulo serán destruidos retroactivamente.

Añade que es consecuencia de que se declare fundada la nulidad de los cargos, su anulación, y la obligación de restituir el monto de los cargos efectuados.

Sostiene que el artículo 362 del Código de Comercio prevé el pago de intereses a cargo de un deudor a partir del día siguiente del incumplimiento de su obligación, lo que implica que ello se actualiza en el supuesto de que se demore el pago.

Refiere que los intereses moratorios se actualizan por el retraso en el pago de una obligación derivada de una prestación, y la nulidad de cargos materia del juicio cobra efectos jurídicos hasta su declaración en sentencia firme, por lo que es a partir de ese momento que son exigibles los intereses, al no efectuarse el pago.

Lo anterior es infundado.

En primer lugar, debe señalarse que los cargos cuya nulidad demandó la actora, aquí tercero interesada, se efectuaron con la tarjeta que le asignó el banco al celebrar el contrato de depósito bancario con dinero a la vista, lo que implica que mediante los cargos indebidamente realizados –situación que se encuentra firme al no impugnarse la sentencia respecto a ese tópico–, se dispuso del dinero que la cuentahabiente tenía depositado.



Es importante señalar que se trata de una tarjeta de débito y no de crédito, pues en la segunda, las disposiciones que se realizan son mediante el crédito que otorga el banco al tarjetahabiente, cuestión distinta con la tarjeta de débito, la que –es del conocimiento general– permite disponer al cuentahabiente únicamente del dinero que tenga en depósito.

Es decir, cuando una indebida disposición se lleva a cabo con una tarjeta de crédito, no procede el pago de interés alguno a favor del tarjetahabiente, pues basta para resarcirlo que se anulen los cargos, los intereses y las comisiones que esos cargos hubieren generado.

Lo anterior, pues en ese supuesto no se dispuso para realizar los pagos de los recursos propiedad del tarjetahabiente, sino de los que le fueron otorgados mediante un crédito.

Las disposiciones efectuadas con tarjeta de crédito generan al tarjetahabiente un adeudo e intereses que deberá pagar con posterioridad a su realización, mientras que en los cargos efectuados con la tarjeta de débito, como en el caso, se realizan con recursos propios del tarjetahabiente, por lo que es evidente que en esos casos no se genera un adeudo al tarjetahabiente, sino una disminución en su patrimonio, pues es de su propiedad el dinero que se encontraba depositado en la cuenta bancaria de la que deriva la tarjeta de débito.

De ahí que tratándose de tarjetas de débito, los cargos que se anulan no son suficientes para resarcir los daños y perjuicios en el patrimonio del tarjetahabiente, pues el cargo anulado resulta una merma en virtud de que se dispuso de su patrimonio.

En ese contexto, es evidente que ello genera intereses legales al tarjetahabiente por el tiempo que transcurra entre el cargo anulado y que se retribuyan al tarjetahabiente los recursos indebidamente dispuestos para un cargo.

Lo anterior, pues como se mencionó, se trata de recursos del cuentahabiente y se le impidió disponer de ellos por todo el tiempo que transcurrió entre su indebida disposición y hasta que se le restituyan con motivo de su anulación.



Si bien del contrato basal no se advierte que las partes pactaran interés alguno para el supuesto que hizo valer la actora, consistente en la nulidad de los cargos indebidamente efectuados, no debe perderse de vista el Código Civil Federal, aplicable supletoriamente a los actos y operaciones de comercio a que se refiere el artículo 2o. del Código de Comercio.

La supletoriedad del mencionado código sustantivo civil cobra una singular relevancia en el caso concreto, porque en él se regulan las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones –artículos del 2104 al 2118–.

Específicamente, en el artículo 2117 del citado ordenamiento⁹ prevé que la responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa, y si la prestación consistiere en el pago de cierta cantidad de dinero, los daños y perjuicios que resulten de la falta de cumplimiento, no podrán exceder del interés legal, salvo convenio en contrario.

De lo anterior se desprende que cuando una persona incumpla con una obligación, y esa obligación consista en la entrega de una suma de dinero, se encuentra obligada a resarcir los daños y perjuicios que hubiera ocasionado al acreedor, los cuales pueden ser el equivalente al interés legal o una suma superior, en caso de que las partes así lo hubieran convenido.

Esto significa que el legislador ordinario estimó que el pago del interés legal –o el pactado por las partes– constituye la indemnización que debe pagar la persona que incumple con una obligación de entregar una suma de dinero a otra, con el fin de resarcir los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de la obligación.

Ahora bien, se considera que la condena que se impuso a la institución bancaria quejosa encuentra fundamento, precisamente, en el artículo 2117 del supletorio Código Civil Federal, por las siguientes consideraciones:

⁹ Artículo 2117. La responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa.

"Si la prestación consistiere en el pago de cierta cantidad de dinero, los daños y perjuicios que resulten de la falta de cumplimiento, no podrán exceder del interés legal, salvo convenio en contrario."



Resulta indiscutible que la institución bancaria que paga indebidamente con recursos de la cuenta de un tarjetahabiente, incumple con las obligaciones legales y contractuales que tiene frente al cuentahabiente titular de la cuenta a la que se carga el monto de esas disposiciones, pagadas indebidamente.

De la misma forma, resulta indiscutible que la institución bancaria que paga indebidamente cargos no realizados por la cuentahabiente, adquiere la obligación de devolver –inmediatamente– al titular de la cuenta bancaria respectiva los fondos de los que hubiera dispuesto.

Bajo ese contexto, si la institución bancaria demandada, aquí quejosa, no cumple, en forma inmediata, con su obligación de reintegrar al cuentahabiente los fondos de los que hubiera dispuesto para pagar los cargos efectuados indebidamente con la tarjeta de débito de la actora, es notorio que la demora en la entrega de esa suma –que como se señaló es propiedad de la actora–, le ocasiona daños y perjuicios al titular de la cuenta bancaria, al no poder disponer del numerario respectivo durante todo el tiempo que tarde la institución bancaria en reintegrar la suma correspondiente.

Por lo tanto, tomando en consideración que el legislador ordinario dispuso que los daños y perjuicios que debe pagar quien incumple con una obligación de entregar una suma de dinero, deben consistir en el interés legal o en el interés pactado por las partes, es notorio que la sentencia reclamada se encuentra ajustada a derecho al condenar a la institución bancaria al pago de los intereses legales sobre la suma que no ha devuelto a su contraparte pues, en el caso, no se demostró la existencia de algún pacto de las partes sobre dicho aspecto.

Con lo expuesto, queda evidenciado que la decisión de condenar al banco quejoso al pago del interés legal es jurídicamente correcta en lo sustancial y sí tiene fundamento legal en los términos antes apuntados.

Similar criterio sostuvo este tribunal al resolver el juicio de amparo directo ***** , en ejecutoria de trece de enero de dos mil diecisiete.

No es inadvertido que el banco quejoso cita la jurisprudencia PC.III.C. J/39 C (10a.), de título y subtítulo:



"NULIDAD DE CARGOS REALIZADOS A LA CUENTA DEL TARJETAHABIENTE. SU DECLARACIÓN EN JUICIO NO PROVOCA, COMO CONSECUENCIA DIRECTA, EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS DEMANDADOS CON BASE EN EL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."

Sin embargo, no se comparte el criterio que sustenta.

En primer lugar, se emitió por el Pleno de un Circuito distinto al que pertenece este órgano colegiado, y como se ha señalado, es criterio de este Tribunal Colegiado que si el dinero indebidamente dispuesto es propiedad de la cuentahabiente, se debe pagar el interés respectivo, dado que ello ocasionó que ésta no pudiera disponer del numerario respectivo durante el tiempo que tarde la institución bancaria en reintegrar la suma correspondiente.

Al respecto, se cita, por analogía, la tesis I.110.C.89 C (10a.), sustentada por este Tribunal Colegiado, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2016145, Libro 51, Tomo III, febrero de dos mil dieciocho, materia civil, página mil trescientos setenta y cinco, que es del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE OBJECCIÓN DE PAGO DE CHEQUE POR NOTORIA FALSEDADE DE LA FIRMA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 194, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO. PROCEDE CONDENAR A LA INSTITUCIÓN BANCARIA RESPECTIVA AL PAGO DEL INTERÉS, YA SEA EL CONVENIDO O EL LEGAL, SOBRE EL MONTO DEL NUMERARIO INDEBIDAMENTE PAGADO, ANTE LA DEMORA EN LA ENTREGA DE LA SUMA DISPUESTA, CONFORME EL ARTÍCULO 2117 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, SUPLETORIO DE AQUÉLLA, POR DISPOSICIÓN EXPRESA DE SU ARTÍCULO 2o. El artículo 194 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no establece para la institución librada la obligación de cubrir al cuentahabiente algún tipo de interés sobre el monto que hubiera pagado indebidamente por un cheque con firma notoriamente falsa (párrafo segundo); sin embargo, el artículo 2117 del Código



Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, supletorio de aquella legislación, dispone, en lo que interesa, que cuando una persona incumpla con una obligación a su cargo y ésta consista en la entrega de una suma de dinero, se encuentra obligada a resarcir los daños y perjuicios que hubiera ocasionado al acreedor, los cuales pueden ser el equivalente al interés legal o una suma superior, en caso de que las partes así lo hubieran convenido; lo que significa que el legislador ordinario estimó que el pago del interés legal o el pactado, constituye la indemnización que debe pagar la persona que incumple con una obligación de entregar una suma de dinero a otra, con el fin de resarcir los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de la obligación. Así, cuando una institución bancaria paga indebidamente un cheque con firma notoriamente falsa y por ello se declara procedente la acción de objeción de pago de ese título de crédito; ello implica que incumplió con las obligaciones legales y contractuales que tiene frente al cuentahabiente titular de la cuenta a la que se carga el monto del título de crédito pagado indebidamente y, por tanto, adquiere la obligación de devolver, al titular de la cuenta bancaria respectiva, los fondos de los que dispuso. Consecuentemente, la demora en la entrega de esa suma ocasiona daños y perjuicios al titular de la cuenta bancaria, pues éste no puede disponer del numerario respectivo durante el tiempo que tarde la institución bancaria en reintegrar la suma correspondiente y, por ende, debe condenársele al pago del interés, ya sea el convenido o el legal."

Asimismo, la quejosa cita la tesis aislada VII.2o.C.121 C (10a.), de título y subtítulo: "TARJETA DE DÉBITO. CONTRA CARGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR UNA INSTITUCIÓN BANCARIA, NO PROCEDE EL PAGO DE INTERESES LEGALES, SINO EJERCITAR LA ACCIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS EN EL PATRIMONIO (INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).", sin que sea aplicable, dado el criterio asumido por este órgano colegiado.

En otro contexto, son inoperantes los argumentos que vierte el quejoso respecto a que la sentencia reclamada contiene actos de inminente ejecución como puede ser el embargo y remate de bienes de su propiedad, la imposición de sanciones y realización de diligencias tendientes a lograr la ejecución de la



sentencia reclamada, pues ello, en su caso, será consecuencia del incumplimiento a la condena establecida, que como se ha visto, es correcta.

En consecuencia, al ser ineficaces los conceptos de violación, y al no encontrarse en supuesto legal alguno que hiciera procedente suplir la queja deficiente, procede negar a la institución bancaria quejosa la protección constitucional solicitada.

Dicha negativa del amparo se hace extensiva a los actos de ejecución atribuidos al actuario judicial adscrito al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Mercantil, Especializado en Juicios de Cuantía Menor, con residencia en la Ciudad de México, dado que no los impugna por vicios propios, sino que los hace derivar de la ilegalidad de la sentencia reclamada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, en contra del acto que reclamó del Juez Quinto de Distrito en Materia Mercantil, Especializado en Juicios de Cuantía Menor, con residencia en la Ciudad de México, y actuario judicial adscrito precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a las autoridades responsables, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, integrado por los Magistrados, presidenta Irma Rodríguez Franco, J. Refugio Ortega Marín y Fernando Rangel Ramírez; siendo ponente el último de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.III.C. J/39 C (10a.) y aislada VII.2o.C.121 C (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas y 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1996 y 42, Tomo III, mayo de 2017, página 2151, con números de registro digital: 2016825 y 2014282, respectivamente.

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

NULIDAD DE CARGOS REALIZADOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES LEGALES SOBRE EL MONTO DEL NUMERARIO INDEBIDAMENTE PAGADO, ANTE LA DEMORA EN LA ENTREGA DE LA SUMA DISPUESTA, CONFORME AL ARTÍCULO 2117 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL SUPLETORIO DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

Cuando un cuentahabiente celebra un contrato de depósito bancario con dinero a la vista, y se le otorga por ello una tarjeta de débito, es evidente que mediante esa tarjeta podrá disponer únicamente de los fondos que mantenga en la cuenta. En ese contexto, cuando los cargos cuya nulidad se demanda se efectuaron con la tarjeta de débito que asignó el banco al tarjetahabiente, implica que se dispuso del dinero que éste tenía depositado, lo que genera una disminución en su patrimonio. De ahí que, tratándose de tarjetas de débito, la anulación de los cargos no es suficiente para resarcir los daños y perjuicios en el patrimonio del tarjetahabiente, lo que conlleva que se generen intereses legales a favor del tarjetahabiente por el tiempo que transcurra entre el cargo anulado y la retribución de los recursos indebidamente dispuestos. Lo anterior, porque se impidió al cuentahabiente disponer de su dinero durante ese lapso por la demora en la entrega de la suma correspondiente, aun cuando en el contrato basal las partes no pactaran interés alguno para este supuesto. Ello es así, pues conforme al artículo 2117 del Código Civil Federal, supletorio del Código de Comercio, cuando una persona incumpla con una obligación a su cargo y ésta consista en la entrega de una suma de dinero, se encuentra obligada a resarcir los daños y perjuicios que hubiera ocasionado al acreedor, los cuales pueden ser el equivalente al interés legal o una suma superior, en caso de que las partes



así lo hubieran convenido; lo que significa que el legislador ordinario estimó que el pago del interés legal o el pactado, constituye la indemnización que debe pagar quien incumple con una obligación de entregar una suma de dinero, con el fin de resarcir los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de la obligación.

DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.11o.C. J/6 C (10a.)

Amparo directo 149/2019. 24 de abril de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Ma. del Carmen Meléndez Valerio.

Amparo directo 364/2019. BBVA Bancomer, S.A., I.B.M., Grupo Financiero BBVA Bancomer. 28 de junio de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Ma. del Carmen Meléndez Valerio.

Amparo directo 389/2019. BBVA Bancomer, S.A., I.B.M., Grupo Financiero BBVA Bancomer. 8 de julio de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Irma Rodríguez Franco. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Naranjo.

Amparo directo 509/2019. BBVA Bancomer, S.A., I.B.M., Grupo Financiero BBVA Bancomer. 4 de septiembre de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Ma. del Carmen Meléndez Valerio.

Amparo directo 572/2019. Banco Mercantil del Norte, S.A., I.B.M., Grupo Financiero Banorte. 30 de septiembre de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Irma Rodríguez Franco. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Naranjo.

Nota: La presente tesis aborda el mismo tema que las sentencias dictadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 255/2018, así como por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 261/2017, que son objeto de las denuncias relativas a las contradicciones de tesis 354/2018 y 132/2019, respectivamente, pendientes de resolverse por la Primera Sala.

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.



RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA NO DEBE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN GENÉRICOS FORMULADOS EN LA DEMANDA INICIAL, SI AL CONTESTAR LA AUTORIDAD SE CORROBORA QUE EL ACTOR LA DESCONOCÍA Y ÉSTE OMITIÓ SU AMPLIACIÓN O SE LE DESECHA.

AMPARO DIRECTO 562/2019. 2 DE JULIO DE 2020. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: LUIS GARCÍA SEDAS. SECRETARIO: CÉSAR PONCE HERNÁNDEZ.

CONSIDERANDO:

CUARTO.—Resultan ineficaces los conceptos de violación para evidenciar la ilegalidad de la sentencia reclamada.

Para evidenciarlo, es pertinente señalar que del contenido de las constancias que integran el expediente ***** , que remitió la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, residente en Xalapa, Veracruz, señalada como responsable, que se valoran en términos de lo dispuesto por el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por disposición del numeral 2o. de este ordenamiento, se advierte que:

a) Mediante escrito sin fecha, presentado el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, la persona moral denominada ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su apoderado ***** , acudió a la vía contenciosa administrativa a demandar de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a la solicitud de pago de una estimación por trabajos ejecutados, de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, por la cantidad de ***** , relativa al contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado número ***** , de diecisiete de septiembre de dos mil trece, celebrado entre la referida persona jurídica colectiva y la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, cuyo objeto era la "rehabilitación y ampliación de la planta de tratamiento de aguas residuales" en la localidad de Pánuco, Veracruz, asimismo, el pago de los gastos financieros (fojas 1 a 13).



b) Que por auto de cuatro de marzo de dos mil diecinueve, el Magistrado instructor admitió la demanda de mérito, respecto de la referida resolución negativa ficta (fojas 784 a la 785).

c) Mediante oficio sin número, de siete de mayo de dos mil diecinueve, la jefa de la Unidad Jurídica de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz dio contestación al señalado libelo, en el cual, por una parte, formuló diversas causas de improcedencia y, por otra, negó la procedencia tanto del pago de la estimación pretendida, como de los gastos financieros solicitados, al sostener, en esencia, que el diez de octubre de dos mil catorce celebró con la empresa aquí quejosa un convenio de terminación anticipada del contrato de obra pública de que se habla, en el que la contratista no se reservó alguna acción en su contra y que realizó todos los pagos inherentes a dicho contrato, incluso que de común acuerdo elaboraron la estimación de finiquito, previa conciliación del volumen.

d) Seguida la secuela procesal, el treinta de agosto de dos mil diecinueve la Sala responsable dictó la sentencia definitiva aquí reclamada, en la que, por un lado, en el considerando segundo desestimó las causas de improcedencia formuladas por la autoridad demandada, por otro, en el considerando tercero tuvo por configurada la negativa ficta impugnada, bajo la premisa de que la autoridad demandada al formular su contestación, no acreditó que con anterioridad a la fecha de presentación del libelo de nulidad (veintisiete de febrero de dos mil diecinueve) hubiera notificado una resolución expresa a la empresa aquí quejosa y, por ende, había transcurrido en exceso el plazo de tres meses previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, finalmente, declaró la invalidez de la resolución negativa ficta pues, por un parte, estimó inoperantes los conceptos de anulación formulados en el escrito inicial de demanda, al estimar que abordan sobre la ilegalidad en que incurrió la autoridad al no realizar el pago solicitado, es decir, un aspecto que no es materia de la litis inicial (negativa ficta), aunado a que el momento procesal oportuno para combatir la respuesta dada por la autoridad es la ampliación de la demanda, en la cual la propia autoridad demandada le dio a conocer los fundamentos y motivos de la negativa ficta, a saber: "• Mediante convenio de terminación anticipada de diez de octubre de dos mil catorce, en el cual intervino el administrador único de la empresa actora, se hizo constar el finiquito del contrato, en el cual



quedó precisado que no existían saldos por cobrar, con lo que se evidencia que la demandante aceptó los términos en que fue terminado el contrato. • Con la cláusula tercera del convenio de terminación anticipada de diez de octubre de dos mil catorce, se demuestra que se cerró el contrato mediante terminación anticipada, sin adeudos a favor de la contratista. • En el acta circunstanciada de terminación anticipada de seis de octubre de dos mil catorce, se hizo constar una relación de estimaciones, sin mencionar que existiera algún pago pendiente; asimismo, en la estimación de finiquito no se hizo constar adeudo alguno a favor de la empresa contratista.". Se invocó la tesis «XVI.5o.3 A» del tenor siguiente: "NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN." y, por otro lado, la Sala sostuvo que acorde con las constancias de autos, aparece que las estimaciones fueron pagadas y no había saldos pendientes por cobrar, por lo que concluyó que, en el caso, la actora "no controvertió los fundamentos y motivos expuestos en la contestación de la demanda; de ahí que, en términos de lo dispuesto por el artículo 52, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se reconoce la validez de la resolución negativa ficta impugnada" (fojas 894 a la 901).

Por su parte, la empresa quejosa aduce que la autoridad demandada se limitó a esperar la ampliación de la demanda, pero que "intuyendo" las constantes ilegalidades de aquélla desde el libelo inicial de nulidad, planteó la ilegalidad del acta entrega-recepción y del finiquito, porque en los conceptos de anulación primero al cuarto sostuvo:

"1. La falta de pago en que ha incurrido la dependencia demandada, viola en perjuicio de mi representada el contenido de las cláusulas segunda y sexta del contrato de obra pública, pues no obstante haber declarado la entidad contratante en el inciso f) del capítulo de declaraciones, contar con los recursos suficientes para dar cumplimiento a sus obligaciones de pago, (sic) y bajo el argumento de la insuficiencia de fondos para pagar la ejecución de las obras, siendo que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 17, fracción II y 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a la convocatoria para la contratación de obras públicas se debe contar con la sufi-



ciencia presupuestal suficiente (sic) para ello, bajo la responsabilidad del funcionario público que la autorice, por tanto, éstas garantizan que las dependencias contratantes (sic) no sólo para dar solvencia a las obligaciones contraídas, sino también para evitar infraestructura deficiente y en abandono, de tal suerte que la ejecución del contrato inició con incumplimiento de la autoridad demandada, y mi representada presentó su propuesta de concurso conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 45 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que textualmente dispone:

"...

"Este incumplimiento por la dependencia demandada genera consecuencias que se deben reflejar en el finiquito y su acta correspondiente, y debe condenarse a la demandada al pago de las reclamaciones que hace mi representada.

"2. A mi representada le asiste el derecho a demandar el pago del adeudo derivado del contrato de obra pública materia de la presente demanda, en virtud de que mi representada ejecutó las obras (sic) conforme al avance físico y financiero, en tiempo y forma legales las obras objeto del contrato de obra materia de la presente demanda, tal y como consta en el finiquito en que se dejó constancia al 3 de diciembre de 2013, y las recibió a entera satisfacción, por lo que se debió pagar a mi representada a más tardar dentro de los quince días posteriores a la firma del finiquito, conforme a lo dispuesto por la sección IX del finiquito y terminación del contrato, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

"Sección IX del finiquito y terminación del contrato

"Artículo 168...

"Artículo 169...

"Artículo 170...'

"De la lectura que se haga del finiquito elaborado por la dependencia se podrá observar que está claro que la omisión de la dependencia demandada



de levantar el acta de finiquito es para evadir los elementos contenidos en las fracciones VI, VIII y X del artículo 170 arriba transcrito, por las que se habría establecido la fecha de pago y la posibilidad de que mi representada reiterara que no extendía el más amplio finiquito que en derecho procediera y se habría reservado el derecho para ejercer las acciones legales a que tiene derecho, pero ello no exime a la demandada de las responsabilidades de pago de las estimaciones adeudadas, lo que corrobora la procedencia a la condena que solicita mi representada en contra de la dependencia demandada.

"...

"3. La demanda de pago que hace mi representada es procedente también, en virtud del incumplimiento a lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que textualmente dispone:

"Artículo 54...'

"El incumplimiento por la demandada al precepto legal antes citado tiene lugar desde el momento en que le fueron presentadas para su autorización las estimaciones y facturas y la dependencia las autorizó por positiva ficta, y no obstante ello no realizó su pago dentro del plazo legal establecido para ello, con todo y que la actora ha realizado todas las gestiones posibles para obtener su pago, sin lograr un resultado positivo a los intereses de la actora.

"Aun suponiendo sin conceder que la demandada alegara que mi representada no hubiera efectuado las gestiones o que no hubiera habido manifestación alguna por la autoridad al respecto, precisamente la omisión en el pago o el rechazo de las estimaciones en el plazo legal que ha quedado de manifiesto, se actualizan los supuestos del artículo 133 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual precisamente protege a los contratistas de las actitudes evasivas en su deber de pago estableciendo la afirmativa o positiva ficta, y dado que el contrato de obra pública materia de la presente demanda es sobre la base de precios unitarios aplicada a la materia de la presente demanda es sobre la base de precios unitarios (sic)



aplica sin lugar a dudas la afirmativa o positiva ficta, por disposición expresa de la ley, no por una simple presunción, conforme al texto del artículo 133 del reglamento antes mencionado, que me permito transcribir:

"Artículo 133...'

"Adicionalmente, es prueba de que mi representada sí llevó a cabo las gestiones de cobro correspondientes, que el Gobierno del Estado de Veracruz dio a conocer en su Gaceta Oficial el monto adeudado a mi representada por los diversos contratos celebrados entre la Comisión del Agua del Estado de Veracruz y mi representada, como ha quedado narrado en el capítulo de hechos de la presente demanda, (sic) son que se haya efectuado el pago, lo que constituye una violación reiterada de la autoridad demandada a las obligaciones contractuales y legales a su cargo que deben ser reparadas con la sentencia que se dicte en el presente juicio.

"4. Tomando en cuenta que el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas prevé la figura de presunción de aceptación de la autoridad por su silencio, o positiva o afirmativa ficta, surgió el derecho de la actora a obtener el pago de la estimación no pagada, toda vez que transcurrieron más de quince días naturales, contados a partir de la recepción de la estimación, consecuencia de ello, el pago debió efectuarse en un plazo máximo de veinte días, por tanto, el plazo para que opere la negativa ficta es especial, conforme al artículo 55 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que prevé un plazo específico para que la autoridad dé respuesta a la solicitud de pago de estimaciones, a lo que se suma lo previsto a su vez por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues han transcurrido más de tres meses contados a partir de los veinte días naturales con que contaba la autoridad demandada para efectuar el pago de manera voluntaria y apegada a lo que establece el artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y bajo estas consideraciones, lo procedente es que se reconozca la positiva ficta que ha operado en beneficio de la actora y se declare la nulidad de la negativa ficta que se impugna y se condene a la demandada al pago de la estimación cuyo pago se ha omitido de manera ilegal."



De lo antes transcrito, la quejosa sostiene que desde la presentación del libelo de nulidad expresó las razones por las que se actualiza la negativa ficta, también, por un lado, que el acta de finiquito no reúne los requisitos que prevé el artículo 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, entre ellos: a) La relación de las estimaciones, indicando cómo se ejecutaron los conceptos de trabajo en cada una de ellas y los gastos aprobados, debiendo describir los créditos a favor y en contra de cada una de las partes, señalando los conceptos generales que les dieron origen y su saldo resultante, así como la fecha, lugar y hora en que serán liquidados; b) Los datos de la estimación final; y, c) La declaración, en su caso, de que el contratista extiende el más amplio finiquito que en derecho proceda, renunciando a cualquier acción legal que tenga por objeto reclamar cualquier pago relacionado con el contrato, por otro lado, que se "omitieron analizar las consecuencias legales de la falta de respuesta a una estimación que reunía los requisitos de los artículos 45, fracción I y 55 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas" y, finalmente, que "la demandada no dio cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 168, 169 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ni mi representada extendió su más amplio finiquito que en derecho proceda."

Así pues, la quejosa concluye que "no dependía de la ampliación de demanda, dado que fueron eficaces los conceptos de anulación hechos valer en el estado inicial de demanda, una vez que la autoridad demandada los controvertió a su vez, se fijó la litis, y no únicamente se dio la respuesta omitida, por lo que debe concederse el amparo y protección de la Justicia de la Unión, para el efecto de que se ordene a las responsables emitir una sentencia en la que se declaren fundados los conceptos de anulación hechos valer en el escrito inicial de demanda, por haber sido controvertidos en ella los fundamentos con los cuales la autoridad contratante pretendió negar un pago a la quejosa, incumpliendo con ello el contrato de obra pública objeto de la demanda, al igual que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento.". La parte quejosa estima aplicable al caso la jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA."



Finalmente, se aduce que la Sala responsable se excede al sostener que la propia quejosa debió efectuar las reclamaciones correspondientes en el acta de finiquito, porque "la exigencia de obtener el más amplio finiquito es de la autoridad, ya que ello es elemento del artículo 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, cuyo levantamiento es responsabilidad de la autoridad contratista, y la exigencia llega al punto de que expresamente se extiende el más amplio finiquito que en derecho proceda, renunciando a cualquier acción legal que tenga por objeto reclamar cualquier pago relacionado con el contrato, es decir, una cosa es que mi representada hubiera aceptado la estimación del finiquito y otra es que hubiera renunciado a la acción ejercitada ante las responsables y hacer valer los vicios en que incurrió la contratista al haber levantado únicamente un acta de recepción de trabajo y, en esa misma, sin cumplir con los plazos legales para levantar el acta de finiquito, una vez que se ha levantado el acta de recepción de los trabajos, cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos que prevé el artículo 170 y siguiendo el procedimiento previsto por los artículos 168 y 169, todos del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas."

Los anteriores motivos de agravios resultan infundados, porque se estima ajustado a derecho que se declararan inoperantes los conceptos de anulación planteados en el libelo de nulidad pues, en la especie, la resolución impugnada en el juicio natural lo fue una negativa ficta; entonces, el análisis de su legalidad debe hacerse conforme al procedimiento relativo.

En efecto, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,² la resolución negativa ficta es el sentido de la respuesta

² Art. 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

"En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo."



que la ley presume ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en el plazo previsto por el citado numeral.

Su objeto es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de la abstención, pudiendo en consecuencia activar los medios de defensa previstos por la ley, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación(sic), con lo cual se propicia que la autoridad, en su contestación, haga de su conocimiento los fundamentos y motivos de esa resolución, teniendo de esta forma oportunidad de objetarlos.

Lo anterior tiene apoyo, por la identidad del precepto que interpreta y del citado numeral 17, en la jurisprudencia 2a./J. 26/95, del tenor siguiente:

"Época: Novena Época

"Registro digital: 200767

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo II, julio de 1995

"Materia(s): Administrativa

"Tesis: 2a./J. 26/95

"Página: 77

"NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAÍDAS A LA MISMA PETICIÓN. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD.—Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la resolución negativa ficta es el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en el plazo previsto por el citado numeral. Su objeto es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución



correspondiente, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de la abstención, pudiendo en consecuencia interponer los medios de defensa previstos por la ley, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; con ello, además, se propicia que la autoridad, en su contestación, haga de su conocimiento los fundamentos y motivos de esa resolución, teniendo de esta forma oportunidad de objetarlos. La configuración de la resolución negativa ficta, da al interesado el derecho de combatirla ante el órgano correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación, y si ya promovido el juicio de nulidad, la autoridad emite la resolución negativa expresa, que también es impugnada ante el mismo órgano jurisdiccional, éste debe pronunciarse respecto de ambas y no sobreseer respecto de la expresa aduciendo las causales de improcedencia establecidas en el artículo 202, fracciones III y XI, del Código Fiscal de la Federación, las que no operan por ser resoluciones diversas que tienen existencia jurídica propia e independiente una de la otra. De otro modo, en virtud del efecto del sobreseimiento –dejar las cosas como estaban–, se daría pauta a la autoridad para que en ejercicio de sus atribuciones coactivas, ejecutara la resolución expresa."

Cabe agregar que la oportunidad para impugnar la nulidad de una negativa ficta, inicia al cumplirse el plazo que establece la ley para dar respuesta, pero fenece cuando la resolución expresa se notifica o, evidentemente, cuando el interesado tiene conocimiento de la misma, pues debe recordarse que lo que la norma pretende es evitar que el contribuyente permanezca en estado de incertidumbre, ya que así como no es posible impugnar la nulidad de una negativa ficta antes que transcurra el lapso de ley sin respuesta, tampoco después de que el particular tenga conocimiento de la resolución expresa, porque entonces queda en aptitud de impugnar la misma directamente, atacando sus propios fundamentos y motivos, sin necesidad de presumir que se ha resuelto en sentido contrario.

En el caso, acorde con los antecedentes narrados, se acreditó la existencia de la resolución negativa ficta impugnada en el libelo, porque la autoridad demandada, al formular su contestación, no acreditó que con anterioridad a la fecha de presentación del libelo de nulidad (veintisiete de febrero de dos mil diecinueve), hubiera dictado y notificado una resolución expresa a la empresa aquí quejosa



y, por ende, había transcurrido en exceso el plazo de tres meses previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; por tanto, si fue hasta la contestación de la demanda que la autoridad expone las razones por las cuales considera improcedente el reclamo del pago de *****, como adeudo pendiente por la obra ejecutada, correspondiente al contrato ***** (lo cual fue reclamado en el escrito presentado el "05 SEP 2018", cuya falta de respuesta generó la acción de negativa ficta), desde que la actora, ahora quejosa, conoció de dicha contestación de la demanda, surgió su derecho para ampliar la demanda inicial y controvertir los fundamentos y motivos expresados para justificar esa negativa expresada por la autoridad, con las consecuencias que el ejercicio o no de esa potestad conlleva, es decir, si realiza la ampliación y sus argumentos desvirtúan la presunción de legalidad de la resolución, obtendrá la declaratoria de nulidad que se impone, empero, si no hace dicha ampliación o lo hace de manera extemporánea, no habrá oportunidad de desvirtuar lo expresado en la contestación de demanda y, consecuentemente, tendrá que reconocerse la validez de la negativa.

Lo anterior es acorde con la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, del tenor siguiente:

"Época: Octava Época

"Registro digital: 218250

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de Tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo X, Octubre de 1992

"Materia(s): Administrativa

"Página: 381

"NEGATIVA FICTA, CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA FISCAL Y DE LA FALTA DE ÉSTA, EN CASO DE.—En tratándose de una resolución negativa ficta, si la autoridad demandada al contestar la demanda fiscal da los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, la actora en la instancia de nulidad tiene el derecho expresamente reconocido por la ley (artículo 210 del Código Fiscal de la Federación) para poder ampliar su



demanda inicial, esto es, una vez producida la contestación respectiva y a efecto de desvirtuar los argumentos en ella expresados, la actora está en absoluta libertad, sin que nadie pueda impedírselo, de ampliar su demanda inicial. Sin embargo ésta es una decisión que sólo la actora puede o no tomar, es en efecto potestativo para ello realizar o no la ampliación de la demanda correspondiente, pero las consecuencias de la decisión que llegue a tomar ya no dependerán de su voluntad, sino de las reglas que rigen el procedimiento del juicio fiscal. En tales condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; por el contrario si no produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma es extemporánea, no podrá desvirtuar lo argumentado en la contestación de la demanda y por tanto deberá reconocerse la validez de la resolución impugnada."

Luego, si en el caso, no obstante que la autoridad demandada manifestó las razones y fundamentos para negar la pretensión de la actora, expresada en el escrito que presentó el cinco de septiembre de dos mil dieciocho ante la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, y que el acuerdo que tuvo por admitida esa contestación le fue notificado a la actora (según constancia de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, foja 863), sin que la propia actora ampliara su demanda, de ello se sigue que la consecuencia de no haber ejercido su derecho a la ampliación se traduce, tal como se determinó en la sentencia recurrida, en el reconocimiento de validez de la resolución impugnada, al no haberse expresado conceptos de anulación que desvirtúen su presunción de legalidad, siendo irrelevante lo que se alega en torno a que no había necesidad de ampliar la demanda, porque desde el libelo de nulidad formuló argumentos contra las razones que la autoridad demandada expresó para negar la procedencia de su pretensión, puesto que esa circunstancia en forma alguna desvirtúa la omisión en que incurrió, cuyas consecuencias, como ya se dijo, debe asumir.

A mayor abundamiento, es hasta el momento de conocer los motivos y fundamentos de la resolución negativa expresada por la autoridad, cuando el particular está en condiciones jurídicas para impugnarla a través del correspondiente escrito de ampliación de la demanda natural, sin que la aquí quejosa hubiese ejercido ese derecho, en consecuencia, resulta claro y manifiesto, como correctamente se estimó, que precluyó su derecho para combatir la resolución impugnada y válidamente se dejaron de examinar los conceptos de impugnación



formulados en su demanda, pues es un hecho incontrovertido que la disconforme desconocía los motivos y fundamentos expresados en la contestación de la demanda y, por tanto, no estaba en aptitud lógica ni jurídica para controvertirla, aun cuando lo hiciera bajo argumentos que "intuyeran" lo que posteriormente expresaría la autoridad demandada en la contestación de libelo, por lo que, ante tal circunstancia, se reitera, deben prevalecer los motivos y fundamentos que la sustentan, por inatacados, sin que pueda técnicamente atribuírsele omisión al respecto.

Así las cosas, si la falta de análisis de los conceptos de impugnación formulados en el libelo atendió a la mencionada omisión de ampliar la demanda, de ello se sigue la ineficacia de la alegado por la quejosa, en el sentido de que la Sala responsable se excede al sostener que la actora debió efectuar las reclamaciones relativas en el acta finiquito, o bien, que de autos aparece que las estimaciones fueron pagadas y no había saldos pendientes por cobrar pues, en esencia, se trata de las razones que la autoridad demandada dio al contestar la demanda para negar su pretensión, las cuales no fueron combatidas con la ampliación de la demanda respectiva y, por ende, subsiste la presunción de legalidad de la resolución expresa.

Además, contrario a lo pretendido por la quejosa, no es aplicable al caso concreto la jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.) «con número de registro digital: 2004255», aprobada en sesión de cinco de junio de dos mil trece por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA.—De los artículos 14 y 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deriva que si bien la parte actora, en la ampliación de demanda, debe combatir la resolución impugnada y su notificación, en caso de que en el escrito inicial afirme desconocerla y la autoridad la exhiba en su contestación, lo cierto es que una vez calificada de legal la notificación practicada con anterioridad a la presentación de la demanda se destruye su afirmación, es decir, se pondrá en evidencia que ya tenía conocimiento del acto impugnado previamente a la presentación de su escrito inicial; como consecuencia de lo anterior, debe regir el supuesto de la frac-



ción I del mencionado numeral 16, relativo a que si la actora tiene conocimiento de la resolución debe expresar, en la demanda inicial, los conceptos de impugnación en su contra; bajo ese contexto, si formuló tales conceptos y resulta oportuna la presentación de la demanda, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe examinarlos, aun cuando aquélla hubiera manifestado, en el escrito inicial de demanda, desconocer la resolución combatida."

Ello es así, porque dicha jurisprudencia parte de una premisa distinta, relativa a que con motivo de que resultó legal la notificación de la resolución impugnada, se destruyó la afirmación del actor, plasmada en la demanda inicial, en el sentido de que desconocía dicha resolución y, por ello, al evidenciarse que tenía conocimiento de la misma previamente a la presentación de esa demanda inicial, estaba en aptitud de expresar en ésta conceptos de impugnación dirigidos a controvertirla, y la Sala estaba obligada a su análisis, situación que difiere del caso justiciable, dado que en éste la parte actora no conoció los motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta impugnada, previamente a su demanda inicial, sino que ello sucedió hasta que se le notificó la contestación de la demanda.

Lo anterior es acorde con el criterio sostenido por este Tribunal Colegiado en la tesis VII.1o.A.7 A (10a.), del tenor siguiente:

"Época: Décima Época

"Registro digital: 2005604

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de Tesis: Aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación «y Semanario Judicial de la Federación del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas»*

"Libro 3, Tomo III, febrero de 2014

"Materia(s): Administrativa

"Tesis: VII.1o.A.7 A (10a.)

"Página: 2625

"RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA NO DEBE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN



GENÉRICOS FORMULADOS EN LA DEMANDA INICIAL, SI AL CONTESTAR LA AUTORIDAD SE CORROBORA QUE EL ACTOR LA DESCONOCÍA Y ÉSTE OMITIÓ SU AMPLIACIÓN O SE LE DESECHA. Cuando el actor en un juicio contencioso administrativo niega lisa y llanamente conocer la resolución impugnada, afirmando que no le ha sido notificada y, no obstante lo anterior formula conceptos de anulación genéricos en su contra, si al dar contestación, la autoridad demandada acepta esa omisión y exhibe únicamente dicha resolución, se actualiza el supuesto de la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que el actor debe controvertirla en ampliación de la demanda, dado que al conocer sus motivos y fundamentos hasta la referida etapa procesal, no estaba en aptitud de refutarlos desde su libelo inicial. En tales condiciones, si el actor omite la ampliación de su demanda o se le desecha ésta, precluye su derecho para impugnar la resolución, sin que resulte válido que la Sala analice los conceptos de impugnación formulados desde el libelo inicial, ya que al ser un hecho incontrovertido que el actor desconocía esa resolución, no estaba en aptitud lógica ni jurídica para objetar su legalidad, aun cuando lo hiciera bajo argumentos genéricos, por lo que deben prevalecer los motivos y fundamentos que la sustentan, por inatacados. Lo anterior no contraviene la jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 930, de rubro: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA.', pues ésta se apoya en una premisa distinta, inaplicable al caso, relativa a que durante el juicio administrativo se destruyó la afirmación del actor, plasmada en la demanda inicial, en el sentido de que desconocía la resolución impugnada, por haber resultado legal su notificación, y al evidenciarse que la conocía previamente a la formulación de la demanda inicial sí estaba en aptitud de controvertirla en ésta."

En consecuencia, al ser ineficaces los conceptos de violación planteados y al no advertirse causa para la suplencia de queja en favor de la empresa quejosa, lo procedente es negar el amparo pedido.



Por lo expuesto y fundado y con apoyo, además, en los artículos 183 a 189 de la ley de la materia, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su apoderada ***** , contra el acto que reclamó de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, residente en Xalapa, Veracruz, el cual quedó puntualizado en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese como corresponda cuando se hayan reanudado las labores ordinarias de este Tribunal Colegiado, una vez superado el periodo de contingencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción I, del Acuerdo General 8/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; con testimonio de la presente resolución vuelvan los autos a su lugar de origen, agréguese previamente al engrose copia certificada de la sentencia reclamada y, en su oportunidad, archívese el expediente, el cual tiene relevancia documental y es de conservación íntegra, conforme al punto vigésimo primero, último párrafo, del Acuerdo General Conjunto Número 2/2009, de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la transferencia, digitalización, depuración y destrucción de los expedientes generados en los Tribunales Colegiados de Circuito.

Así, por unanimidad de votos de los Magistrados Luis García Sedas y Eliel Enedino Fitta García, así como del licenciado Luis Enrique Burgos Flores, secretario de tribunal, autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, mediante sesión celebrada el cuatro de febrero del año en curso, para desempeñar las funciones de Magistrado de Circuito, en términos de lo dispuesto por el artículo 26, párrafo segundo, en relación con el 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sustitución de la Magistrada Naela Márquez Hernández, quien disfruta de licencia por comisión, lo cual informó a través del oficio CCJ/ST/335/2020, lo resolvió, vía remota mediante el uso de medios electrónicos, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. Fue ponente el primero de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 113 de la Ley Federal



de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada XVI.5o.3 A citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 875, con número de registro digital: 187758.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA NO DEBE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN GENÉRICOS FORMULADOS EN LA DEMANDA INICIAL, SI AL CONTESTAR LA AUTORIDAD SE CORROBORA QUE EL ACTOR LA DESCONOCÍA Y ÉSTE OMITE SU AMPLIACIÓN O SE LE DESECHA.

Cuando el actor en un juicio contencioso administrativo niega lisa y llanamente conocer la resolución impugnada, afirmando que no le ha sido notificada y, no obstante lo anterior, formula conceptos de anulación genéricos en su contra, si al dar contestación, la autoridad demandada acepta esa omisión y exhibe únicamente dicha resolución, se actualiza el supuesto de la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que el actor debe controvertirla en ampliación de la demanda, dado que al conocer sus motivos y fundamentos hasta la referida etapa procesal, no estaba en aptitud de refutarlos desde su libelo inicial. En tales condiciones, si el actor omite la ampliación de su demanda o ésta se le desecha, precluye su derecho para impugnar la resolución, sin que resulte válido que la Sala analice los conceptos de impugnación formulados desde el libelo inicial, ya que al ser un hecho incontrovertido que el actor desconocía esa resolución, no estaba en aptitud lógica ni jurídica para objetar su legalidad, aun cuando lo hiciera bajo argumentos genéricos, por lo que deben prevalecer los motivos y fundamentos que la sustentan, por inatcados. Lo anterior no contraviene la jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 930, de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL



ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA.", pues ésta se apoya en una premisa distinta, inaplicable al caso, relativa a que durante el juicio administrativo se destruyó la afirmación del actor, plasmada en la demanda inicial, en el sentido de que desconocía la resolución impugnada, por haber resultado legal su notificación, y al evidenciarse que la conocía previamente a la formulación de la demanda inicial sí estaba en aptitud de controvertirla en ésta.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

VII.1o.A. J/7 A (10a.)

Revisión fiscal 149/2013. Titular de la Jefatura de los Servicios Jurídicos y representante legal de la Subdelegación Coatzacoalcos, órgano operativo de la Delegación Regional Veracruz Sur, del Instituto Mexicano del Seguro Social. 22 de agosto de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Luis García Sedas. Secretaria: Carla González Dehesa.

Amparo directo 386/2016. Emma Corrigeux Pulido. 27 de octubre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Eliel Enedino Fitta García. Secretario: Vicente Jasso Zavala.

Amparo directo 387/2016. Loren de Jesús González Martínez. 27 de octubre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Eliel Enedino Fitta García. Secretaria: Nilvia Josefina Flota Ocampo.

Amparo directo 404/2016. Jorge Alberto o Adalberto Esperón Heredia. 25 de noviembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Naela Márquez Hernández. Secretario: Julio Alberto Romero Lagunes.

Amparo directo 562/2019. 2 de julio de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Luis García Sedas. Secretario: César Ponce Hernández.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.) citada, aparece publicada con el número de registro digital: 2004255.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE PROPORCIONAR AL PERSONAL QUE LABORA EN LOS HOSPITALES PÚBLICOS EXPUESTO AL CONTAGIO DEL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), LOS INSUMOS Y EQUIPO MÉDICO ADECUADOS PARA LA PROTECCIÓN DE SU SALUD.

VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19). AL CONSTITUIR SU BROTE UNA EMERGENCIA DE SALUD PÚBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL, AMERITA EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS PREVENTIVAS URGENTES PARA LA PROTECCIÓN DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN LOS HOSPITALES PÚBLICOS Y ESTÁ EXPUESTO AL CONTAGIO.

QUEJA 107/2020. DIRECTOR DEL HOSPITAL GENERAL REGIONAL NÚMERO 1 DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y OTRO. 1 DE JUNIO DE 2020. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ RAYMUNDO CORNEJO OLVERA. SECRETARIO: PABLO CHÁVEZ GAMBOA.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Los agravios propuestos por las autoridades responsables recurrentes devienen infundados, en atención a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe precisarse el contexto actual en el marco de la pandemia por la enfermedad del COVID-19.

I. El origen de la pandemia.

La Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) ha clasificado la situación actual del COVID-19 como pandemia, tras multiplicarse por trece el número de casos fuera de China y triplicarse el número de países afectados.

Para que se declare el estado de pandemia se tienen que cumplir dos criterios: que el brote epidémico afecte a más de un continente y que los casos de cada país ya no sean importados, sino provocados por transmisión comunitaria. Así, "Mientras los casos eran importados y el foco epidémico estaba localizado



en China, la situación era calificada de epidemia, pero en el momento en que salta a otros países y empieza a haber contagios comunitarios en más de un continente se convierte en pandemia", explica Ángel Gil, catedrático de Medicina Preventiva y Salud Pública de la Universidad Rey Juan Carlos.²

De acuerdo con la narrativa de la OMS³, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (provincia de Hubei, China) notifica un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad. Posteriormente se determina que están causados por un nuevo coronavirus.

El uno de enero de dos mil veinte la OMS establece el correspondiente equipo de apoyo a la gestión de incidentes en los tres niveles de la organización –la sede, las sedes regionales y los países– y pone así a la organización en estado de emergencia para abordar el brote.

El cuatro de enero de dos mil veinte la OMS informa en las redes sociales de la existencia de un conglomerado de casos de neumonía –sin fallecimientos– en Wuhan (provincia de Hubei).

El cinco de enero del mismo año la OMS publica su primer parte sobre brotes epidémicos relativo al nuevo virus, una publicación técnica de referencia para la comunidad mundial de investigación y salud pública y para los medios de comunicación. El parte contiene una evaluación del riesgo y una serie de recomendaciones, así como la información proporcionada por China a la organización, sobre la situación de los pacientes y la respuesta de salud pública ante el conglomerado de casos de neumonía de Wuhan.

El diez de enero del año en curso la OMS publica en línea un amplio conjunto de orientaciones técnicas con recomendaciones para todos los países sobre el modo de detectar casos, realizar pruebas de laboratorio y gestionar los posibles casos. Las orientaciones se basan en los conocimientos sobre el virus

² <https://gacetamedica.com/investigacion/cual-es-la-diferencia-entre-brote-epidemia-y-pandemia/> [Consulta realizada el 31 de mayo de 2020].

³ <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19> [Consulta realizada el 31 de mayo de 2020].



que existen en ese momento. Las orientaciones se remiten a los directores regionales de la OMS para emergencias, a fin de que las distribuyan entre los representantes de la OMS en los países.

Tomando como base la experiencia con el SARS (síndrome respiratorio agudo grave) y el MERS (síndrome respiratorio de oriente medio), así como las vías de transmisión conocidas de los virus respiratorios, se publican orientaciones sobre la prevención y el control de infecciones destinadas a proteger a los profesionales sanitarios, en las que se recomienda adoptar precauciones contra la transmisión por gotículas y por contacto al atender a los pacientes, así como precauciones contra la transmisión aérea en las intervenciones asociadas a la generación de aerosoles.

El doce de enero del actual año, China hace pública la secuencia genética del virus causante de la COVID-19. El trece del mismo mes y año se confirma oficialmente un caso de COVID-19 en Tailandia, el primero registrado fuera de China.

El veintidós de enero de dos mil veinte la misión de la OMS a China emite una declaración en donde se afirma que se ha demostrado la transmisión entre seres humanos en Wuhan; si bien se necesitan más investigaciones para comprender plenamente la magnitud de esta transmisión.

El treinta de enero de dos mil veinte el director general de la OMS convoca de nuevo al comité de emergencias, antes de los diez días de plazo y tan sólo dos días después de notificarse los primeros casos de transmisión limitada del coronavirus entre seres humanos fuera de China. En esta ocasión, el comité de emergencias llega a un consenso y recomienda al director general que el brote constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII). El director general acepta la recomendación y declara que el brote por el nuevo coronavirus (2019-nCov) constituye una ESPII. Es la sexta vez que la OMS declara una ESPII desde la entrada en vigor del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) en 2005.⁴

⁴ Una ESPII se define en el RSI (2005) como "un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que constituye un riesgo para la salud pública de otros



El informe de situación de la OMS, de treinta de enero, señala la existencia de un total de 7,818 (siete mil ochocientos dieciocho) casos confirmados en todo el mundo, la mayoría de ellos en China y 82 (ochenta y dos) en otros 18 países. La OMS evalúa el riesgo en China como muy alto y el riesgo mundial como alto.

El once de febrero, siguiendo las mejores prácticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para nombrar nuevas enfermedades infecciosas humanas, la OMS denominó a la enfermedad, COVID-19, abreviatura de "enfermedad por coronavirus 2019" (por sus siglas en inglés).⁵

Los primeros casos confirmados en México se informaron el veintiocho de febrero de dos mil veinte: un caso en la Ciudad de México y el otro en el Estado de Sinaloa. Ambos casos tenían antecedentes de viaje a la región de Lombardía en Italia, antes del inicio de los síntomas.⁶

Con fecha once de marzo de dos mil veinte, la OMS declaró que el brote del virus SARS-CoV2 (COVID-19) es una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que han confirmado los mismos, por lo que consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional.

II. Actuación de la autoridad sanitaria en México.

En nuestro país, el Consejo de Salubridad General, en términos del artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada". Esta definición implica que la situación es:

- Grave, súbita, inusual o inesperada;
- Tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado, y
- Puede necesitar una acción internacional inmediata.

Consultable en <https://www.who.int/features/qa/39/es/> [Consulta realizada el 31 de mayo de 2020].

⁵ Actualización Epidemiológica Nuevo coronavirus (COVID-19), p. 1, <https://www.paho.org/sites/default/files/2020-02/2020-feb-28-phe-actualizacion-epi-covid19.pdf> [Consulta realizada el 31 de mayo de 2020].

⁶ Ibidem, p. 2.



donde se consagra el derecho a la protección de la salud, dentro del ámbito de su competencia, es un órgano colegiado dependiente directamente del presidente de la República, con carácter de autoridad sanitaria, sin intervención de ninguna secretaría de Estado y sus disposiciones generales son obligatorias para las autoridades administrativas del país, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, base primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o., fracción II y 15 de la Ley General de Salud y 1o. del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

La organización y funcionamiento se rigen por su reglamento interior, como lo establece el artículo 16 de la Ley General de Salud.

Sus integrantes se encuentran contemplados en los artículos 15 de la Ley General de Salud y 3, 4 y 5 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

Las funciones de dicho órgano colegiado se localizan en los artículos 17 de la Ley General de Salud y 9 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

Asimismo, conforme al artículo 9, fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General,⁷ a dicho consejo le corresponde aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria.

Así, ante la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud de considerar a la COVID-19 como una emergencia de salud pública, el día treinta de enero de dos mil veinte se llevó a cabo una reunión extraordinaria del Comité

⁷ "Artículo 9. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

"...

"XVII. Aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la enfermedad, que sean acreditadas por el Consejo, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria;"



Nacional para la Seguridad en Salud, en la que destacan acciones de preparación y respuesta para la protección de la salud en México.

En su primera sesión extraordinaria, del diecinueve de marzo de dos mil veinte, el Pleno del Consejo de Salubridad General, con el propósito de proteger a la población, acordó expedir el Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria y se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo del año en curso, en el cual se determinó:

El Consejo de Salubridad General reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.

El Consejo de Salubridad General sancionó las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, diseñadas, coordinadas y supervisadas por la Secretaría de Salud e implementadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del Sistema Nacional de Salud, los gobiernos de las entidades federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

Se previó que la Secretaría de Salud establecería las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, en consenso con las dependencias y entidades involucradas en su aplicación, se definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial.

El Consejo de Salubridad General exhortó a los gobiernos de las entidades federativas, en su calidad de autoridades sanitarias y, en general, a los integrantes del Sistema Nacional de Salud, a definir a la brevedad los planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19 que necesiten hospitalización.



El Consejo de Salubridad General se constituyó en sesión permanente hasta que se disponga lo contrario.

Ante el señalamiento de la Secretaría de Salud de que el número de casos iba en aumento en el país, el consejo recomendó que los habitantes del país permanecieran en sus casas para contener la enfermedad causada por el COVID-19 y determinó la pertinencia de declarar como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), por lo que con el propósito de proteger la salud de los mexicanos, acordó expedir el 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 del año en curso, en el que realizó lo siguiente:

- Declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- Estableció que la Secretaría de Salud determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia.

Asimismo, el Consejo implantó diversas medidas de seguridad sanitaria⁸, entre las que se encuentran las siguientes:

- Se ordenó la suspensión inmediata, del treinta de marzo al treinta de abril del año en curso, de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional.
- Estableció que en todos los sectores y actividades definidos como esenciales, se deberán aplicar de manera obligatoria las siguientes acciones: no reali-

⁸ http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/COVID19_-_Presentacion_CSG_-_Medidas_Seguridad_Sanitaria.pdf [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



zar reuniones o congregaciones de más de cincuenta personas, lavado frecuente de manos, estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria, saludo a distancia (no saludar de beso, de mano, ni de abrazo) y todas las demás medidas de sana distancia vigentes y emitidas por la Secretaría de Salud Federal.

- Exhortó a toda la población residente en el territorio mexicano, incluida la que arribe al mismo procedente del extranjero y que no participa en actividades laborales esenciales, a cumplir resguardo domiciliario corresponsable del treinta de marzo al treinta de abril de dos mil veinte.

III. El gasto del sector salud en México.

De acuerdo con la exposición de motivos del PPEF 2020,⁹ con la finalidad de avanzar en el ejercicio pleno de los derechos humanos, se impulsarán medidas que permitan garantizar el derecho a la salud para toda la población, especialmente aquella que no cuenta con servicios de salud, mediante el acceso a atención médica de calidad y entrega de medicamentos gratuitos, en el marco de un sistema de salud eficiente. En este rubro se incluyen las erogaciones de la Secretaría de Salud (SSA) con acciones de atención a la salud, promoción de la salud, vigilancia epidemiológica, entre otros; a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el cual destina recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población que no cuenta con un empleo formal o no está incorporada en un régimen de seguridad social que incluya servicios de salud, con el objetivo de consolidar los sistemas estatales y, con ello, promover el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud.

De esta manera, se dice, a través de la consolidación de un Sistema Nacional de Salud, el abasto de medicamentos en todo el territorio nacional, especialmente, en las regiones más apartadas del país; la integración de profesionales médicos, enfermeros y paramédicos para ampliar la cobertura y la

⁹ Consultable en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



calidad en la atención a la población y una mayor infraestructura de salud y equipamiento de los centros de salud pública, el Gobierno de México garantizará el acceso efectivo, oportuno y de calidad a los servicios de salud a los mexicanos que actualmente no lo tienen.

La distribución del gasto público para dos mil veinte, de acuerdo con la citada exposición de motivos se efectuó en la forma siguiente:

El gasto neto programable para la articulación de las Acciones del Gasto Público 2020 es del orden de 4,395.2 mil millones de pesos, distribuido de la siguiente forma:

CLASIFICACIÓN DE LAS ACCIONES DEL GASTO PÚBLICO 2020

(Millones de pesos)

| GASTO NETO PROGRAMABLE | 4,395,191.4 |
|--|--------------------|
| 1. Educación, cultura y deporte para todos | 805,464.7 |
| 2. Salud para todos | 226,252.2 |
| 3. Seguridad social y salud a derechohabientes | 1,305,708.6 |
| 4. Trabajo y bienestar para todos | 189,196.5 |
| 5. Apoyo al campo | 71,693.5 |
| 6. Fomento económico y medio ambiente | 43,795.6 |
| 7. Fortalecimiento energético | 1,028,793.0 |
| 8. Comunicaciones, transportes y apoyo a la infraestructura regional y local | 293,945.4 |
| 9. Gobierno austero y sin corrupción, gestión pública y provisiones salariales | 77,324.4 |
| 10. Gobierno de los mexicanos | 15,277.7 |
| 11. Seguridad y paz para México | 198,135.8 |
| 12. Órganos Autónomos | 139,603.9 |

Por otra parte, Judith Senyacen Méndez Méndez, del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria¹⁰, considera que en los últimos diez años la brecha en el gasto per cápita entre instituciones de salud se redujo, ya que este indicador se contrajo en todas las instituciones de salud como resultado de un presupuesto insuficiente y que no está vinculado al incremento en población afiliada. Señala que durante los últimos diez años, el gasto público en salud ha oscilado entre 2.5% y 2.9% del PIB, estimaciones propias y de organismos internacionales sugieren destinar, al menos, el doble.

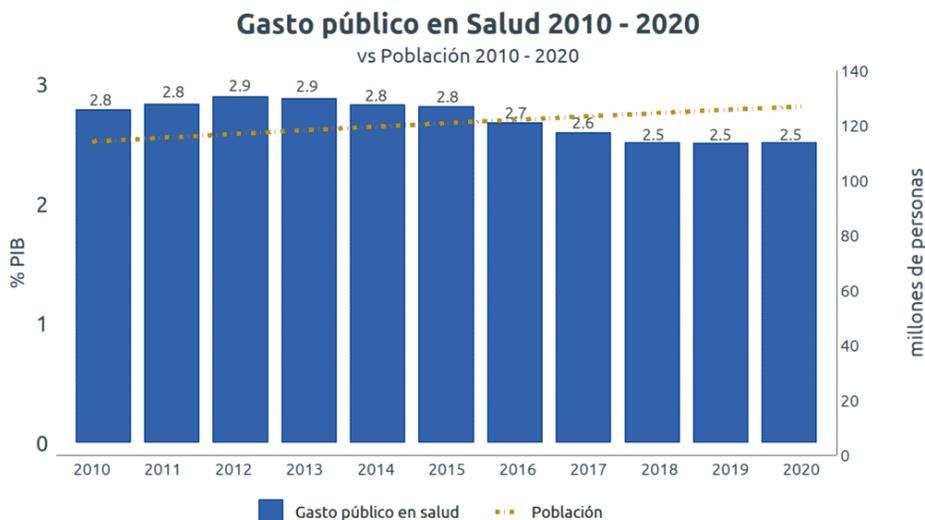
¹⁰ La contracción del gasto per cápita en salud: 2010 – 2020, consultable en <https://ciep.mx/la-contraccion-del-gasto-per-capita-en-salud-2010-2020/> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



Expone que los países que más han avanzado hacia la cobertura universal presentan un gasto público en salud de 6% o más del producto interno bruto (PIB) (PAHO 2018); empero, para México las estimaciones basadas en datos demográficos y epidemiológicos del país indican que para atender 13 intervenciones, que incluyen atención materna, enfermedades infecciosas y enfermedades crónicas, así como para acciones de prevención y promoción de la salud para toda la población, sería necesario destinar, al menos, cinco puntos porcentuales del PIB (CIEP 2018).

En la última década el punto máximo de presupuesto para salud, como porcentaje del PIB, fue en 2012 de 2.88%. A partir de entonces ha caído hasta ubicarse en 2.50% del PIB en el PPEF 2020.

En cambio, señala, la población total se incrementó en 12 millones 836 mil 87 personas en México, al pasar de una población total de 114 millones 255 mil 555 personas en 2010, a una proyección de 127 millones 91 mil 642 personas en 2020 (CONAPO 2018). Aunado al incremento en la población, la esperanza de vida pasó de 73.97 años en 2010 a 75.73 años en 2020.



El gasto público en salud incluye: IMSS, ISSSTE, SSA, Pemex, Sedena, Semar, FASSA y R19. Pesos constantes de 2020. Cuenta pública de 2010 a 2018. PEF 2019 y PPEF 2020. Fuente: Elaboración propia de CIEP con datos de la SHCP



Como resultados de la investigación, destacan los siguientes:

Primero, el nivel de gasto público en salud está por debajo de las recomendaciones internacionales y de las estimaciones con bases epidemiológicas y demográficas. Además, la baja prioridad presupuestaria al sector salud se refleja en el bajo porcentaje del PIB que se destina a este rubro, que durante diez años no logró superar la banda de 2.5% a 2.9% y, actualmente, tiene una tendencia decreciente.

Segundo, la ausencia de una formulación presupuestaria basada en la población que se espera atender. Si bien la población afiliada a los diferentes subsistemas de salud se ha incrementado año con año, el presupuesto no ha aumentado al mismo ritmo, incluso en algunos subsistemas se ha reducido. Esto ha conducido a un gasto per cápita en contracción, lo que genera que haya menos recursos disponibles, en teoría, para cada persona beneficiaria.

Tercero, la constante desigualdad de recursos que causa diferencias en los servicios de salud a los que tiene acceso cada persona, dependiendo de la institución a la que esté vinculada. Por ejemplo, una persona adscrita al programa IMSS Bienestar tiene diez veces menos recursos de los que tiene una persona con acceso a los servicios médicos de Pemex y cuatro veces menos de los que tiene un derechohabiente del IMSS.

Aumentar el acceso efectivo y disminuir las desigualdades entre los diferentes subsistemas de salud requiere de un mejor ejercicio del gasto, pero también, necesariamente, de un incremento en la prioridad presupuestaria que se les da a los subsistemas que se encargan específicamente de atender a la población más vulnerable.

El presupuesto destinado a los subsistemas de salud que atenderían a la población sin seguridad social no está alineado en términos presupuestarios con la reciente iniciativa de creación del INSABI. En el PPEF 2020 no se proponen recursos adicionales que cubran el impacto presupuestario de esta iniciativa.



Enrique Provencio y Salomón Chertorivski¹¹ exponen que, a grandes rasgos, la tendencia del gasto público en salud de los últimos treinta años ha tenido tres etapas. En la primera, durante los años noventa y hasta dos mil cinco, el gasto público promedió un 2.5% del producto interno bruto (PIB) y, como parte de ese presupuesto, el de la Secretaría de Salud se movió alrededor de 0.3% del PIB. Hubo fluctuaciones, por supuesto, la más importante fue la intensa caída en la crisis de mil novecientos noventa y cinco, con efectos diferidos hasta mil novecientos noventa y seis. Toca hacer notar, sin embargo, que en dicha crisis el gasto de la Secretaría de Salud se mantuvo, al menos en proporción del PIB, lo mismo ocurrió en la recesión de 2001-2002.

Un segundo periodo, señala, ocurrió entre 2006 y 2015, cuyo sello definitorio fue un fortalecimiento progresivo del gasto en salud, no sólo en la secretaría, sino también en las otras instituciones involucradas y en las erogaciones de las entidades federativas. Como se puede ver en el cuadro 1, en proporción al producto, el gasto total en salud pasó de 5.2 a 5.8 puntos porcentuales, y el de la Secretaría de Salud se duplicó según el mismo indicador. De hecho, la mejora del gasto público, en su conjunto, se debió fundamentalmente al creciente apoyo a la secretaría, que en esos años reorientó sus erogaciones hacia la población sin seguridad social a través del Seguro Popular. Entre 2006 y 2015 el ramo administrativo destinado al sector salud creció en promedio anual más de 12% a precios constantes, y hubo años, como 2007 y 2008, en los que el aumento superó el 20%, ya descontada la inflación.

Considera que el tercer periodo de las tendencias de largo plazo del gasto público en salud inició hace apenas unos años, junto con la estrategia de consolidación fiscal que se puso en práctica a partir de dos mil quince, aunque con repercusiones distintas en las diferentes instituciones y programas. El cambio puede notarse en los tres indicadores incluidos en el cuadro, pero sobre todo en el impacto en el gasto por persona (ver cuadro 1). En valores reales, de hecho, para salud, el declive ya había iniciado en dos mil catorce.

¹¹ Revista Nexos, Salud: Gasto anémico, consultable en <https://www.nexos.com.mx/?p=44281> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].


CUADRO
Gasto en salud en México 1993-2019, en % del PIB

| | 1993-2005 | 2006-2015 | 2016-2019 ⁶ |
|--|------------------|-----------|------------------------|
| Secretaría de Salud ¹ (Ramo 12) | 0.3 | 0.6 | 0.5 |
| Gasto público total ² | 2.5 | 3.0 | 2.9 |
| Gasto total ³ | 5.2 ⁵ | 5.8 | 5.5 |
| Gasto total ⁴ | 5.7 | 5.8 | 5.6 |

Notas. ¹ Ramo 12. ² Serie SICUENTAS. ³ Serie OCDE. ⁴ Serie SICUENTAS. ⁵ Corresponde al periodo 1999-2005.

⁶ Corresponde a 2019 o año más cercano.

Fuente: Elaborado con información de SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>; Secretaría de Salud, DGIS, Gasto en Salud en el Sistema Nacional de Salud http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/gastoensalud_gobmx.html y OCDE, Health Statistics 2019. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>

Al respecto, la doctora Carissa F. Etienne, directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), hizo un llamado a los países para que "apoyen sus economías mientras crean redes de protección social sólidas y adoptan medidas de salud pública basadas en evidencia, que son esenciales para salvar vidas".¹²

IV. Letalidad del coronavirus (2019-nCov).

De acuerdo con el reporte de situación número 52, de diez de mayo de dos mil veinte, de la Organización Panamericana de la Salud, en la región de las américas, con un total de 1,702,451 casos confirmados y 101,874 muertes en las últimas 24 horas, en 54 países. Se informaron 47,73 casos adicionales en la región, que representa un incremento relativo del 3% de los casos y 3,151 muertes que corresponden a un 3% de incremento relativo con respecto del día anterior.¹³

¹² <https://www.paho.org/en/news/12-5-2020-paho-director-asks-countries-address-health-social-and-economic-emergencies-together> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].

¹³ <https://www.paho.org/es/documentos/reporte-situacion-covid-19-colombia-no-52-10-mayo-2020> <https://www.paho.org/en/topics/coronavirus-infections/coronavirus-disease-covid-19> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



Los países que informan el mayor número de muertes diarias en la región de las américas son: los Estados Unidos (1,552 muertes, 2% de aumento), Brasil (730 muertes, 7% de aumento), Ecuador (423 muertes, 25% de aumento), México (193 muertes, aumento del 6%), Canadá (100 muertes, aumento del 2%) y Perú (100 muertes, aumento del 6%).

Con los datos existentes, la tasa cruda de letalidad (CFR, el número de muertes reportadas dividido por los casos reportados) indica que en la región de las américas es del 5.5% (mediana de la estimación del país: 4.9%; rango: 0,0-31.33%).

El porcentaje de CFR crudo más alto entre los países con más de 1,000 casos acumulados reportados hasta la fecha son México (10%), Canadá (7%), Brasil (6.8%), EE. UU. (6%) y Honduras (5.9%).

Los Estados Unidos de América continúan reportando la mayoría de los casos y muertes, y representan aproximadamente el 75% y el 76% del total de casos y muertes, respectivamente, reportados hasta la fecha en la región de las américas. Los países que informan el mayor número de casos diarios en comparación con el día anterior son los Estados Unidos (25,870 casos, 2% de aumento), Brasil (10,611 casos, 7% de aumento), Perú (3,168 casos, 5% de aumento), México (1.938 casos, aumento del 6%), Chile (1.647 casos, aumento del 6%) y Canadá (1.216 casos, aumento del 2%).

Sin embargo, aunque los Estados Unidos tiene el mayor número de fallecimientos y de positivos, hasta el diez de mayo del presente año México presenta la tasa cruda de letalidad más alta en el continente americano, incluso en países con un periodo de llegada más parecido al del territorio mexicano, como el de Brasil y otras naciones latinoamericanas, la tasa de letalidad es menor que la mexicana.

Entre los países de América Latina donde el COVID-19 llegó a finales de febrero, México es la nación con la tasa de letalidad más alta, por encima de los países con más casos y fallecimientos y con los que tienen menores positivos y decesos.



En Chihuahua, en una publicación en canal oficial¹⁴, del diecisiete de mayo del año en curso, se indicó que el doctor Arturo Valenzuela Zorrilla, director médico de la Secretaría de Salud en la zona norte, llamó a la población del Estado a extremar precauciones en la etapa más crítica de COVID-19, que acumula ya 1,062 casos confirmados y 201 defunciones.

Al dar a conocer el reporte diario de la situación de la pandemia, informó que de los casos confirmados, 640 son residentes de Ciudad Juárez, 324 de la capital del Estado, 19 en Parral, 14 en Delicias, 12 en Ciudad Cuauhtémoc, 6 en Mecoqui y Bachíniva, 5 en Nuevo Casas Grandes y 4 en Guachochi y Ahumada.

Además, los Municipios de Ojinaga, Namiquipa, Julimes, Camargo, Saucillo, Guadalupe, Ascensión, Guerrero, Bocoyna, Madera, Buenaventura, Temosachi, Galeana, Guadalupe y Calvo, Rosales, Jiménez, Aldama, Santa Barbara, Ignacio Zaragoza y López, registran entre 1 y 3 casos.

Precisó que, al momento, 266 pacientes se encuentran hospitalizados, 330 se recuperan mediante tratamiento ambulatorio, mientras que 265 ya recibieron el alta médica.

De éstos, 169 son atendidos en hospitales de Ciudad Juárez, 73 en la capital, 4 en Parral y Delicias, 3 en Cuauhtémoc, 2 en Ahumada y Buenaventura y uno en cada uno de los Municipios de Bachíniva, Bocoyna, Mecoqui, Guadalupe y Calvo, Galeana, Rosales, Jiménez, Ignacio Zaragoza y López.

Del total de los hospitalizados, 95 se encuentran estables, 161 en condición grave y 10 pacientes en condición grave intubado.

De los decesos, 152 ocurrieron en Ciudad Juárez, 30 en la ciudad de Chihuahua, 2 en Guadalupe y con uno en cada uno se encuentran Cuauhtémoc, Ascensión, Camargo, Rosales y Bachíniva.

Valenzuela añadió que son ya 263 las personas recuperadas, hay 1,653 descartados y 640 sospechosos.

¹⁴ <http://www.cambio.gob.mx/spip.php?article15652> [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020].



Respecto al informe emitido el día anterior, subió en 28 el número de confirmados, hubo 66 personas recuperadas y otras 60 que resultaron negativos. Además, varían en 39 los casos sospechosos y se confirman 11 defunciones, por lo que hay 428 casos activos.

Valenzuela explicó que de los pacientes fallecidos, 36 estaban en el rango de edad de 25-44 años, 102 en el de 45-64 años, 19 en el de 65-69 y 22 en el de 70-74. Otros nueve en el de 75-79 años, once en el de 80-84 y dos en el de mayores de 90 años.

Del total de fallecidos, el 27 por ciento padecía diabetes, un 33 por ciento hipertensión, el 16 por ciento obesidad y el resto tenían problemas como asma, enfermedades cardíacas, insuficiencia renal, tabaquismo, inmunosupresión, VIH, entre otras.

En el caso del personal médico, en conferencia de once de mayo del actual,¹⁵ el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, informó que se tiene un registro de 8,544 (ocho mil quinientos cuarenta y cuatro) casos de coronavirus de personas que trabajan en el sector salud y 111 (ciento once) fallecimientos entre el personal médico. Los profesionales sanitarios más afectados son enfermeros y médicos.

Del total de defunciones, 45% han sido trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, 36% de la Secretaría de Salud, 14% del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 5% de otras instituciones, incluso privadas.

Además, los médicos representan el 37% de los contagios y 19% otro personal médico.

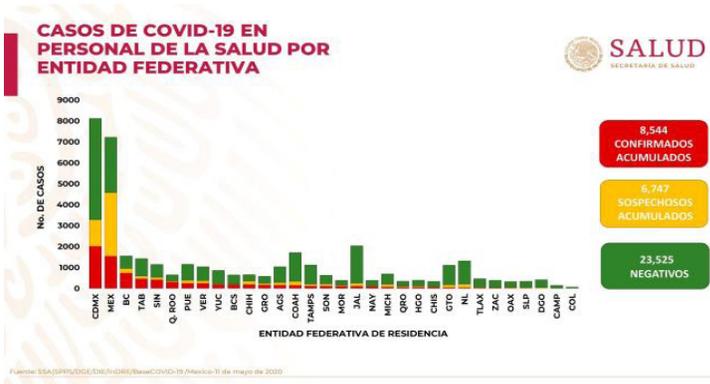
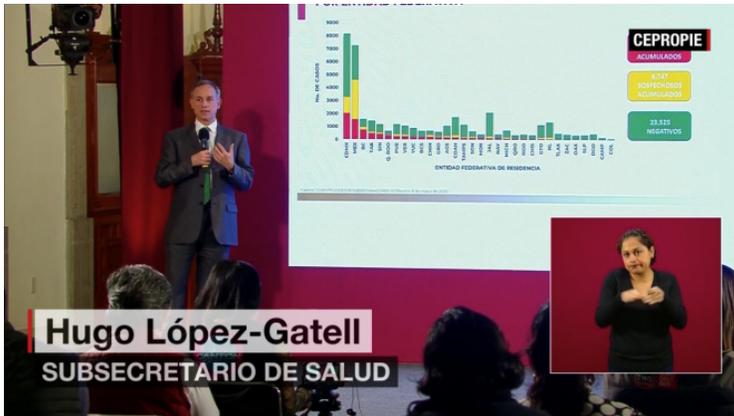
Las instituciones con mayor cantidad de personal contagiado son el Instituto Mexicano del Seguro Social con 4,476 (cuatro mil cuatrocientos setenta y

¹⁵ <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/coronavirus-en-mexico-han-muerto-111-profesionales-de-la-salud-por-covid-19-lopez-gatell-0> [Consultada el 31 de mayo de 2020].

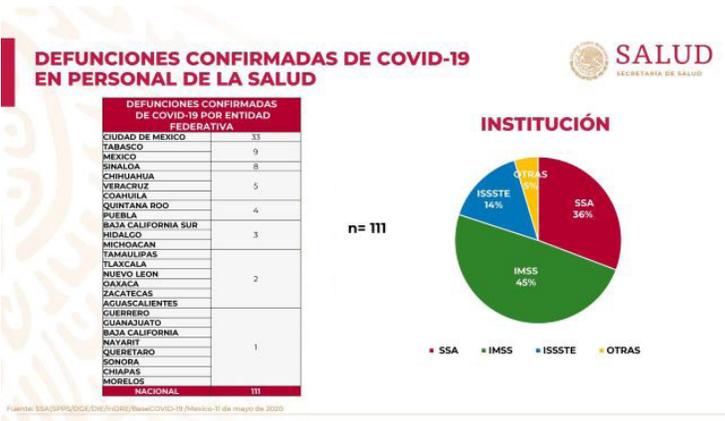


seis), la Secretaría de Salud con 3,026 (tres mil veintiséis), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 559 (quinientos cincuenta y nueve) contagios, las secretarías estatales 140 (ciento cuarenta), hospitales privados con 134 (ciento treinta y cuatro), Pemex con 80 (ochenta) y el IMSS-Oportunidades con 72 (setenta y dos) casos.

Lo que se corrobora de las siguientes imágenes, relativas a la conferencia de prensa aludida:¹⁶



¹⁶ El video correspondiente se localiza en la siguiente dirección <https://cnnespanol.cnn.com/video/contagio-coronavirus-covid-19-medicos-enfermeras-personal-salud-imss-lopez-gatell-perspectivas-mexico/> [Consultada el 31 de mayo de 2020].



El director general de Epidemiología, José Luis Alomía Zegarra, en conferencia desde Palacio Nacional, informó que al diecisiete de mayo del año en curso, 11 mil 394 personas trabajadores del sector salud han dado positivo a COVID-19 en México, mientras que 149 han muerto a causa de la enfermedad.¹⁷

Precisó que sólo 2 mil 790 casos están activos, es decir, el 25 por ciento del total de los registrados desde que la epidemia llegó a México.

¹⁷ Conferencia disponible en https://www.youtube.com/watch?v=vEepH4wp2N4&feature=emb_rel_end.



Además, dijo que México acumula 8 mil 275 casos sospechosos en personal de salud.

Señaló que la mayoría de los casos confirmados se registraron en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los hospitales de la Secretaría de Salud y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La mayoría de los casos positivos, puntualizó, se han registrado en personal de enfermería, éstos representan 41 por ciento; mientras que 36 por ciento de contagios se identificaron en médicos y médicas. Otros profesionales de la salud representan 20 por ciento de los contagios; las y los laboratoristas el 2 por ciento y dentistas el 1 por ciento.

El doctor José Luis Alomía Zegarra informó que 82 de las 149 personas trabajadoras de la salud que han muerto a causa del coronavirus se desempeñaban como médicas; 38 muertes fueron contabilizadas como "otro personal de la salud"; hay 24 defunciones de enfermeros, dos de laboratoristas y tres dentistas.

El director general de Epidemiología sustentó su exposición, entre otras, en las siguientes gráficas:





V. Situación del personal médico en México.

De acuerdo con la OMS¹⁸, las américas alberga el 30% de las enfermeras y enfermeros del mundo, o unos 8,4 millones, de los cuales 87% son mujeres. Sin embargo, el 87% de todas las enfermeras de la región se concentran en sólo tres países, que albergan al 57% de la población.

Carissa F. Etienne, directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirmó que "Todos los días estamos siendo testigos de la valentía, la habilidad y la dedicación de los profesionales de enfermería y de otros trabajadores de la salud, mientras sirven valientemente en la primera línea de la pandemia de la COVID-19", además, que "Las enfermeras y los enfermeros siempre han estado al frente para salvar vidas y cuidar a las personas. Pero nunca antes su valor ha sido tan claro como lo es ahora. Merecen no sólo nuestra gratitud, sino también un apoyo tangible para asegurar que sean capaces de contribuir al máximo de sus capacidades".

¹⁸ https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15772:amid-covid-19-pandemic-new-who-report-urges-greater-investments-in-the-nursing-workforce&Itemid=1926&lang=es [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



El informe elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en colaboración con el Consejo Internacional de Enfermeras (CIE) y la campaña *Nursing Now*, lanzado en el marco del Día Mundial de la Salud 2020, destaca las contribuciones y desafíos que enfrentan los casi 28 millones de enfermeras y enfermeros del mundo, quienes representan más de la mitad de todos los trabajadores de la salud a nivel mundial.

El documento hace un llamado a la acción clara: los gobiernos deben invertir mucho más en la educación de enfermería, crear puestos de trabajo y promover el liderazgo de enfermería para garantizar que haya suficientes profesionales en enfermería con las competencias adecuadas para contar con sistemas de salud eficaces, equitativos y sostenibles.

De acuerdo con la OMS¹⁹, entre los mayores desafíos que enfrenta el sector figuran la adopción de políticas efectivas a nivel nacional y regional que incluyan una inversión adecuada para superar la escasez de recursos humanos, la ampliación del rol de enfermeros, la regulación y el mejoramiento de las condiciones laborales. Entre estas últimas a consideración de este Tribunal Colegiado, debe estar el equipamiento y protección de los profesionistas de la salud.

La 72a. Asamblea Mundial de la Salud designó al 2020 como el Año Internacional de los Profesionales de Enfermería y de Partería, para poner de relieve mundial a la enfermería y a los recursos humanos de la salud. Y este año, el Día Mundial de la Salud también estuvo dedicado a los profesionales de la enfermería y partería.

Concluyó que actualmente en todo el mundo, los enfermeros y enfermeras y todos los equipos de salud están en la primera línea de la lucha para frenar la propagación de la COVID-19, poniendo en riesgo sus vidas, algo que inspira y recuerda la importancia de invertir, valorar, respetar y confiar en ellos.

En México, la normativa aplicable al caso establece diversas directrices para proteger la integridad de los trabajadores de la salud y eficientar su labor.

¹⁹ <https://www.paho.org/es/noticias/12-5-2020-nueva-publicacion-ops-destaca-contribucion-enfermeras-enfermeros-promocion-salud> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



Así, el artículo 4 del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social dispone lo siguiente:

"Artículo 4. Para otorgar las prestaciones médicas a la población derechohabiente, el instituto dispondrá de un sistema de unidades médicas organizadas en tres niveles de atención:

"I. Primer nivel de atención. Lo constituyen las unidades de medicina familiar en donde se otorga atención médica integral y continua al paciente;

"II. Segundo nivel de atención. Lo constituyen los hospitales generales de subzona, zona o regionales en donde se atiende a los pacientes, remitidos por los servicios de los distintos niveles de atención, de acuerdo a la zona que les corresponda, para recibir atención diagnóstica, terapéutica y de rehabilitación, de conformidad a la complejidad de su padecimiento, y

"III. Tercer nivel de atención. Lo constituyen las unidades médicas de alta especialidad, que cuentan con la capacidad tecnológica y máxima resolución diagnóstica terapéutica. En este nivel se atiende a los pacientes que los hospitales del segundo nivel de atención remiten, o por excepción los que envíen las unidades del primer nivel, de conformidad con la complejidad del padecimiento.

"Para efectos del otorgamiento de los servicios, los niveles de atención señalados en las fracciones I y II, se integrarán en las áreas médicas que correspondan."

De dicha norma se advierte que el Instituto Mexicano del Seguro Social dispondrá de un sistema de unidades médicas organizadas en tres niveles de atención, siendo los de primer nivel las unidades de medicina familiar, en donde se otorga atención médica integral y continua al paciente; los de segundo nivel, los hospitales generales de sub zona, zona o regionales, en donde se atiende a los pacientes remitidos por los servicios de los distintos niveles de atención, de acuerdo a la zona que les corresponda, para recibir atención diagnóstica, terapéutica y de rehabilitación, de conformidad con la complejidad de su padecimiento, y los de tercer nivel, las unidades médicas de alta especialidad, que cuentan con la capacidad tecnológica y máxima resolución diagnóstica terapéutica.



Por otra parte, según los criterios de reconversión hospitalaria COVID-19, contenidos en el Lineamiento de reconversión hospitalaria²⁰, dicha reconversión considera la capacidad instalada y la ampliada de cada unidad, con el objetivo de atender oportunamente la demanda en cada región del país, al tiempo que promueven modelos de prevención de infecciones y bioseguridad que limitan el riesgo de transmisión para la población y los trabajadores de salud.

En virtud de las características de las unidades médicas y de la organización de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud, se pretende que el acceso a los servicios de atención hospitalaria sea posible, estableciéndose un mecanismo de regionalización y criterios de referencia, de acuerdo a la capacidad instalada y ampliada de cada una de las unidades médicas del país.

Las unidades hospitalarias deberán garantizar el flujo separado de pacientes con infecciones respiratorias agudas y establecimiento de cohortes de pacientes sospechosos o confirmados con COVID-19.

Todas las unidades médicas deben colocar un filtro en el acceso a la unidad, donde se ofrezca alcohol gel y permita la separación desde la entrada de los flujos de atención de pacientes con y sin síntomas respiratorios.

- Se colocará una área denominada Triage respiratorio, donde se hará la identificación y priorización para la atención de los pacientes con síntomas respiratorios, éste se podrá ubicar de forma externa y/o interna, así como ubicar en áreas alternas en caso de verse sobre demandada la unidad médica. En caso de unidades cuya reconversión sea menor a 100%, se deberá asegurar que se encuentre separado del flujo de atención de pacientes con otras patologías sin síntomas respiratorios.

- El personal que atiende el Triage deberá estar debidamente protegido con los dispositivos necesarios (EPP).

²⁰ <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Documentos-Lineamientos-Reconversion-Hospitalaria.pdf>.



- Se asegurará que exista información y flujos de Triage en todas las puertas de entrada del hospital y se capacitará a todo el personal para aplicarlo de la siguiente manera:

a) Identificación de pacientes con síntomas respiratorios: Cualquier persona que refiera síntomas respiratorios se le colocará en ese sitio cubreboca y se le solicitará se realice lavado de manos o higiene de manos con alcohol gel. Se hará una revisión dirigida de factores de riesgo, en caso de encontrar alguno o bien síntomas o signos de alarma se referirá al sitio designado para una segunda evaluación. Los pacientes con síntomas respiratorios y que se encuentren sin complicaciones regresarán a casa con indicaciones de tratamiento sintomático, medidas generales, información, datos de alarma y aislamiento domiciliario por 14 días. Para prevención de infecciones en casa se recomienda seguir el lineamiento de prevención y control de infecciones.

b) Conforme a los datos de vigilancia epidemiológica sobre circulación de influenza, los pacientes regresarán, además, con tratamiento antiviral con oseltamivir, de acuerdo con los lineamientos de atención de influenza.

c) Los pacientes identificados en las áreas de Triage con etiqueta respiratoria no podrán acceder a las áreas que hayan sido designadas en flujos de pacientes con otros diagnósticos, su atención se dirigirá hacia urgencias.

Luego, en la "Guía para el uso del equipo de protección personal durante la epidemia por COVID-19 en el IMSS" se establece el uso de equipo de protección que los trabajadores deben utilizar para el nuevo coronavirus (2019-nCoV) con base en las funciones desempeñadas por cada trabajador.

La definición de equipo de protección personal la establece la Norma Oficial Mexicana NOM-017-STPS-2008, equipo de protección personal-selección, uso y manejo en los centros de trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil ocho, que en su punto 4.2 menciona lo siguiente:

"4.2 Equipo de protección personal (EPP): conjunto de elementos y dispositivos, diseñados específicamente para proteger al trabajador contra accidentes y enfermedades que pudieran ser causados por agentes o factores



generados con motivo de sus actividades de trabajo y de la atención de emergencias. En caso de que en el análisis de riesgo se establezca la necesidad de utilizar ropa de trabajo con características de protección, ésta será considerada equipo de protección personal."

En el punto 5 y subpuntos se disponen las obligaciones del patrón de proporcionar ese equipo de protección personal a los trabajadores en función de los riesgos de trabajo, en el sentido que se transcribe enseguida:

"5. Obligaciones del patrón

"5.1 Mostrar a la autoridad del trabajo, cuando ésta así lo solicite, los documentos que la presente norma le obligue a elaborar o poseer.

"5.2 Identificar y analizar los riesgos de trabajo a los que están expuestos los trabajadores por cada puesto de trabajo y área del centro laboral. Esta información debe registrarse y conservarse actualizada mientras no se modifiquen los implementos y procesos de trabajo, con al menos los siguientes datos: tipo de actividad que desarrolla el trabajador, tipo de riesgo de trabajo identificado, región anatómica por proteger, puesto de trabajo y equipo de protección personal requerido.

"5.3 Determinar el equipo de protección personal, que deben utilizar los trabajadores en función de los riesgos de trabajo a los que puedan estar expuestos por las actividades que desarrollan o por las áreas en donde se encuentran. En caso de que en el análisis de riesgo se establezca la necesidad de utilizar ropa de trabajo con características de protección, ésta será considerada equipo de protección personal.

"El patrón puede hacer uso de las tablas contenidas en la guía de referencia de la presente norma para determinar el equipo de protección personal para los trabajadores y para los visitantes que ingresen a las áreas donde existan señales de uso obligatorio del equipo de protección personal específico.

"5.4 Proporcionar a los trabajadores equipo de protección personal que cumpla con las siguientes condiciones:



"a) Que atenúe la exposición del trabajador con los agentes de riesgo;

"b) Que en su caso, sea de uso personal;

"c) Que esté acorde a las características físicas de los trabajadores, y

"d) Que cuente con las indicaciones, las instrucciones o los procedimientos del fabricante para su uso, revisión, reposición, limpieza, limitaciones, mantenimiento, resguardo y disposición final.

"5.5 Comunicar a los trabajadores los riesgos de trabajo a los que están expuestos, por puesto de trabajo o área del centro laboral, con base a la identificación y análisis de riesgos a los que se refiere el apartado 5.2.

"5.5.1 Comunicar al contratista los riesgos y las reglas de seguridad del área en donde desarrollará sus actividades.

"5.5.2 Los contratistas deben dar seguimiento a sus trabajadores para que porten el equipo de protección personal y cumplan con las condiciones de la presente norma.

"5.6 Proporcionar a los trabajadores la capacitación y adiestramiento para el uso, revisión, reposición, limpieza, limitaciones, mantenimiento, resguardo y disposición final del equipo de protección personal, con base en las indicaciones, instrucciones o procedimientos que elabore el fabricante de tal equipo de protección personal.

"5.7 Supervisar que durante la jornada de trabajo, los trabajadores utilicen el equipo de protección personal proporcionado, con base a la capacitación y adiestramiento proporcionados previamente.

"5.8 Identificar y señalar las áreas del centro de trabajo en donde se requiera el uso obligatorio de equipo de protección personal. La señalización debe cumplir con lo establecido en la NOM-026-STPS-1998."

Por su parte, la mencionada guía para el uso del equipo de protección personal durante la epidemia por COVID-19 en el IMSS, establece lo siguiente:



GOBIERNO DE MÉXICO | IMSS | Dirección de Prestaciones Médicas

| Accesos hospitalarios/ Salas de espera | Consultorio de Medicina Familiar y no familiar consulta regular | Consultorio de medicina familiar que solo atiende problemas respiratorios | Triage Respiratorio | Toma de muestra para diagnóstico por laboratorio |
|--|---|---|---|---|
| Personal de vigilancia Asistentes Médicas Trabajo Social | Médicos Enfermeras | Médicos Enfermeras | Médico General/ Familiar/No Familiar Auxiliar de Enfermería | Técnico laboratorista Químico clínico Patólogo clínico Médico General/ Familiar/No Familiar |
| | | | | |

@Tu_IMSS | #IMSSoma | Instituto Mexicano del Seguro Social | imss_mx

GOBIERNO DE MÉXICO | IMSS | Dirección de Prestaciones Médicas

| Ambulancia de Traslado | Cubículo de aislamiento hospitalización o UCI SIN procedimientos generadores de aerosoles* | Cubículo de aislamiento en el área de reanimación de Urgencias, hospitalización o UCI CON procedimientos generadores de aerosoles* | Anatomía Patológica* | Traslado de pacientes entre servicios dentro de la unidad médica+ |
|---|---|--|--|---|
| Médico General/ Familiar/No Familiar Auxiliar de Enfermería Operador de ambulancia | Médico No Familiar Enfermera Especialista/ General Auxiliar de Enfermería Técnicos radiólogos Nutricionistas Manejadores de alimentos Camilleros | Médico No Familiar Enfermera Especialista/General Auxiliar de Enfermería Inhaloterapéutas Camilleros | Médico No Familiar Ayudante de autopsia | Médico No Familiar Enfermera Especialista/General Auxiliar de Enfermería Inhaloterapéutas Camilleros |
| | | | | |

@Tu_IMSS | #IMSSoma | Instituto Mexicano del Seguro Social | imss_mx

GOBIERNO DE MÉXICO | IMSS | Dirección de Prestaciones Médicas

Acotaciones

Higiene de manos (agua y jabón o alcohol en gel al 70%)

Bata (contacto)

Mascarilla quirúrgica (gotitas)

Lentes o protectores faciales (contacto)

Guantes (contacto)

Respirador N95 (Aerosoles)

Gorro

* Procedimientos generadores de aerosoles (PGA): reanimación cardiopulmonar, ventilación con presión positiva (BIPAP y CPAP), intubación endotraqueal, aspiración de secreciones aún con circuitos cerrados, ventilación oscilatoria de alta frecuencia, traqueostomía, fisioterapia torácica, tratamiento con nebulizadores, inducción de esputo, broncoscopia, cirugía.
 + Solo en caso de que por alguna razón se decida hacer necropsia se dotará de mascarilla N95
 + Debe evitarse en la medida de lo posible esta práctica, pero puede llegar a ser necesario.

@Tu_IMSS | #IMSSoma | Instituto Mexicano del Seguro Social | imss_mx



Igualmente, en la Guía de acción para los centros de trabajo ante el COVID-19, en cuanto a la clasificación del riesgo de los trabajadores por ocupación o condición de vulnerabilidad, se establece que para efectos del COVID-19, se identifican cuatro niveles de riesgo en razón de la cercanía del trabajador con personas infectadas, o del nivel de contacto repetido o extendido con fuentes posibles de contagio con motivo de su trabajo.

Además, proporciona elementos para identificar a la población trabajadora vulnerable por condiciones ajenas al riesgo ocupacional. Dichos niveles de riesgo se esquematizan de la siguiente manera:

| TIPO | OCUPACIÓN | PERSONAL OCUPACIONALMENTE EXPUESTO |
|------------------------|---|---|
| RIESGO MUY ALTO | Aquellas con potencial elevado de exposición a altas concentraciones de fuentes conocidas o con sospecha de contagio. | Médicos Enfermeras Dentistas Laboratoristas |
| RIESGO ALTO | Aquellas con alto potencial de exposición a fuentes conocidas o con sospecha de contagio. | Médicos Enfermeras Paramédicos Técnicos médicos Médicos forenses Personal que labora en depósitos de cadáveres Choferes y personal de ambulancias Personal de intendencia en hospitalización |
| RIESGO MEDIO | Aquellas que implican contacto frecuente y cercano de exposición a fuentes con posibilidad de contagio. | Trabajadores con contacto altamente frecuente con público en general, personas en edad escolar, compañeros de trabajo, clientes, y otros individuos o grupos |
| RIESGO BAJO | Aquellas que no implican contacto frecuente y cercano de exposición a fuentes con posibilidades de contagio. | Trabajadores que tienen contacto ocupacional mínimo con el público en general y otros compañeros de trabajo |

Asimismo, la Organización Mundial de la Salud²¹ emitió recomendaciones para utilizar el equipo de protección personal (EPP) adecuado a cada situación, para asegurar la protección contra el contagio, pero sin desperdiciar el material, dentro de las cuales se encuentran las que se deben seguir en los centros asistenciales, misma que es del siguiente contenido:

²¹ <https://www.paho.org/es/file/65003/download?token=qH6-cFip> [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020].



| Ámbito | Destinatario | Actividad | Tipo de protección |
|---|--------------------------------------|---|---|
| Centros asistenciales | | | |
| Habitación del paciente | Personal de salud | Atención directa de pacientes COVID-19 | Mascarilla médica Camisolín Guantes Protección ocular (antiparras o máscara facial) |
| | | Procedimientos que generan aerosol en pacientes COVID-19 | Respirador N95 o FFP2 o equivalente Camisolín Guantes Protección ocular Delantal |
| | Personal de limpieza | En la habitación de pacientes COVID-19 | Mascarilla médica Camisolín Guantes para tareas pesadas Protección ocular (si hay riesgo de salpicadura de material orgánico o sustancias químicas) Botas o zapatos de trabajo cerrados. |
| | Visitantes | En la habitación de pacientes COVID-19 | Mascarilla médica Camisolín Guantes |
| Otras áreas de tránsito de pacientes (como corredores, salas) | Todo el personal | Cualquier actividad que no implique contacto con pacientes COVID-19 | No se requiere EPP. |
| Áreas de triage | Personal de salud | Evaluación preliminar que no implique contacto directo | Mantener una distancia de al menos 1 metro. No se requiere EPP. |
| | Pacientes con síntomas respiratorios | | Mantener una distancia de al menos 1 metro. Mascarilla médica, si la tolera. |
| | Pacientes sin síntomas respiratorios | | No se requiere EPP. |
| Laboratorio | Técnico de laboratorio | Manipulación de muestras respiratorias | Mascarilla médica Camisolín Guantes Protección ocular (si hay riesgo de salpicadura) |
| Áreas administrativas | Todo el personal | Tareas administrativas sin contacto con pacientes COVID-19 | No se requiere EPP. |
| Consultorios | Personal de salud | Examen físico de pacientes con síntomas respiratorios | Mascarilla médica Camisolín Guantes Protección ocular |
| | Personal de salud | Examen físico de pacientes sin síntomas respiratorios | Precauciones estándar, acordes al riesgo. |
| | Pacientes con síntomas respiratorios | | Mascarilla médica, si la tolera. |
| | Pacientes sin síntomas respiratorios | | No se requiere EPP. |
| | Personal de limpieza | Después de consultas de pacientes con síntomas respiratorios, y entre ellas | Mascarilla médica Camisolín Guantes para tareas pesadas Protección ocular (si hay riesgo de salpicadura de material orgánico o sustancias químicas) Botas o zapatos de trabajo cerrados. |
| Sala de espera | Paciente con síntomas respiratorios | | Mascarilla médica, si la tolera. Traslado de inmediato al paciente a una habitación de aislamiento o área separada de los demás: si no es posible, asegura una distancia de al menos 1 m de otros pacientes. |
| | Pacientes sin síntomas respiratorios | | No se requiere EPP. |



| Categoría | Nombre del dispositivo médico | Triaje y abordaje inicial | Toma de muestra para diagnóstico | Terapia de soporte temprana y monitoreo | Manejo de IRHA, SDRAs y shock séptico | 1º nivel | 2º nivel | 3º nivel |
|--|---|---------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------------|----------|----------|----------|
| DM uso único, descartables, suministros | Bolsa para desechos biopeligrosos | | x | x | x | • | • | • |
| | Cánula orofaríngea, tipo Mayo (Guedel) | | | | x | • | • | • |
| | Puntas de oxígeno nasales (cánulas nasales) | | | x | x | • | • | • |
| | Recipiente colector de objetos punzocortantes | | x | x | x | • | • | • |
| | Sistema de embalaje triple | | x | | | • | • | • |
| | Toallas de papel para secado de manos | x | x | x | x | • | • | • |
| | Tubo de oxígeno, extensión | | | x | x | • | • | • |
| | Tubo endotraqueal, con maguito | | | | x | • | • | • |
| Tubo endotraqueal, sin maguito | | | | x | • | • | • | |
| Equipo de protección personal (EPP) | Bata médica | x | x | x | x | • | • | • |
| | Delantal | x | x | x | x | • | • | • |
| | Guantes quirúrgicos, estériles | | x | x | x | • | • | • |
| | Guantes examinación, no estériles | x | x | x | x | • | • | • |
| | Guantes para limpieza | x | x | x | x | • | • | • |
| | Mascarilla médica | x | x | x | x | • | • | • |
| | Protección ocular (anteojos) | | x | x | x | • | • | • |
| | Protector facial (carena) | | x | x | x | • | • | • |
| Respirador (grado N95/PPF2, o superior) | | | | x | • | • | • | |

De toda la información anterior se advierte que en el área médica existen diversos niveles de atención, con diferentes actividades y funciones y, por ende, el tipo de equipo de protección ante el potencial contagio del virus de COVID-19 que cada profesional de la salud debe utilizar, atiende a las funciones desempeñadas por cada trabajador, lo cual varía según los niveles de riesgo, en razón de la cercanía del trabajador con personas infectadas o del nivel de contacto repetido o extendido con fuentes posibles de contagio con motivo de su trabajo.

Lo que se robustece con lo determinado por la Secretaría de Salud²², la cual señaló que las unidades de salud deben promover acciones preventivas entre todo su personal y los usuarios de los servicios para disminuir las infecciones respiratorias agudas y, en su caso, atender la introducción del COVID-19 a México, precisando a realizar lo siguiente:

- Verificar la disponibilidad de insumos para la atención de pacientes, incluidos los equipos de protección personal.

²² <https://www.gob.mx/salud/documentos/informacion-para-personal-de-salud> [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020].



- Contar con los materiales necesarios para la limpieza adecuada de la misma (jabón, cloro, escobas, trapeadores, jaladores, papel higiénico, toallas desechables, etc.).
- Evitar el material reutilizable, si se usa, descontaminar y desinfectar de acuerdo a las instrucciones que dicta el fabricante. El material desechable debe tirarse dentro de la habitación del paciente de acuerdo con los estándares RPBI.
- Lavar con agua, jabón y cloro todas las superficies lavables como paredes, pisos, puertas, manijas, barandales, llaves de lavabos, sanitarios, teléfonos, cortinas corredizas, mobiliario médico y mobiliario en general.
- Colocar bolsas de plástico dentro de todos los botes para la basura y eliminar éstas haciéndoles un nudo.
- Permitir la ventilación y entrada de rayos de sol a consultorios, salas de espera, sanitarios, aulas de usos múltiples y otros entornos físicos de la unidad.
- Definir una ruta para la atención de personas que acuden con síntomas respiratorios, misma que deberá ser señalada desde la entrada de la unidad.
- De ser posible, asignar una habitación aislada para todos los pacientes que ingresan como casos sospechosos de COVID-19, en caso de no ser posible, se recomienda realizar aislamiento de cohorte con separación de las personas de por lo menos un metro.
- Verificar la implementación de las medidas recomendadas en áreas de atención al menos una vez por turno por parte del personal de epidemiología.
- Los trabajadores de la salud deberán contactar inmediatamente al área de control de infecciones de su institución, en caso de presentar cualquiera de los síntomas de definición de caso sospechoso COVID-19.

Ahora bien, en una primera porción de sus agravios, la autoridad recurrente argumentó, en lo medular, que la determinación de la Juez de Distrito



viola lo dispuesto por el artículo 74, fracción II, de la Ley de Amparo, porque no se realizó un análisis en el sentido de determinar si el acto reclamado del cual se duele la parte quejosa, se encontraba o no comprendido dentro de los supuestos contemplados por el diverso artículo 126 de esa legislación, para que la suspensión se concediera de plano, por lo que la Juez no cumplió con su obligación de ser exhaustiva, ya que a efecto de determinar la suspensión de plano, omitió valorar todas y cada una de las pruebas que obran en el juicio de amparo y la propia demanda; lo anterior, a efecto de determinar si era procedente o no la suspensión.

Agrega que para sustentar la concesión de plano de la suspensión, lo hace únicamente fundándose en el derecho a la salud, sin expresar los motivos en los cuales se basó para determinar y tener por acreditado por qué consideró que la salud de la parte quejosa se encuentra en peligro y por qué la autoridad responsable ha sido omisa en proveer lo necesario para salvaguardar su salud.

Es infundado lo expuesto, porque el acuerdo recurrido no viola los principios de congruencia y exhaustividad, contenidos en los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, en tanto que en la resolución recurrida sí se expresó el supuesto de procedencia de la suspensión de oficio y de plano y, además de fundar esa procedencia en el derecho a la salud, también se hizo en el diverso a la vida.

²³ "Artículo 74. La sentencia debe contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;

"II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;

"III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;

"IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;

"V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y

"VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa."

"El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma."



Para comprobar esa aseveración, conviene precisar que los artículos 74²³ y 75²⁴ de la Ley de Amparo contemplan los principios de exhaustividad y congruencia, así como la integración de la litis en el juicio constitucional.

De acuerdo con dichos preceptos, el Juez de amparo está constreñido a analizar todos los conceptos de violación o, en su caso, todos los agravios, lo que debe concurrir con las demás exigencias previstas en los párrafos subsecuentes de los citados artículos.

Acorde con lo anterior, después de analizar el contenido del auto impugnado, este tribunal advierte que no se encuentran quebrantados los principios de exhaustividad y congruencia.

Así es, justamente del análisis del auto que por esta vía se recurre, se obtiene que la Juez de Distrito efectivamente expresó las razones por las cuales consideró procedente conceder la suspensión de oficio y de plano de los actos reclamados, porque al respecto refirió las siguientes consideraciones fundamentales:

- Al no contar con los insumos y material médico adecuados, podría ponerse en peligro la salud del quejoso, ocasionando daños de imposible reparación y estaría en riesgo su vida e, incluso, a la colectividad, pues al tener contacto

²⁴ "Artículo 75. 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. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

"No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el Juez de Distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

"El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior.

"Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados."



con pacientes altamente potenciales es factible que se contagie con mayor facilidad del virus COVID-19; de ahí que deben tomarse todas las medidas pertinentes para evitar la propagación de la pandemia.

- Lo anterior es así, en virtud de que la parte quejosa se desempeña como enfermero del Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social, con sede en esta ciudad, por lo que el Estado se encuentra obligado a proporcionarle todo el equipo de protección médico necesario para que lleve con eficacia esa labor, evitando que pueda ser contagiado.

Por ende, le concedió la suspensión para el efecto de que:

- Las autoridades responsables realicen las gestiones necesarias y provean al quejoso de los insumos y equipo médico indispensables para prevenir el contagio del virus COVID-19.

- En la inteligencia de que la medida cautelar no suspende cualquier otro acto diverso que no sea materia de la demanda de amparo y estará vigente hasta en tanto se dicte la sentencia que en derecho corresponda en el presente asunto.

- En el entendido de que el material e insumos médicos, consistentes en gorro quirúrgico desechable, mascarilla quirúrgica desechable, uniforme de trabajo, guantes de látex desechables, gafas de protección y dispositivos de protección respiratoria que cubran la cara o respirador purificador de aire motorizado, de ser posible respiradores desechables médicos para partículas N95, deberán ser proporcionados al quejoso, dependiendo del área médica a la que se encuentre asignado.

Las precedentes reflexiones conducen a establecer que, contrario a las afirmaciones de la autoridad recurrente, la Juez de Distrito sí expresó el supuesto de procedencia de la suspensión de plano y, además de fundar esa procedencia en el derecho a la salud, también lo hizo en el diverso a la vida, pues al respecto dispuso que podría ponerse en peligro la salud del quejoso, ocasionando daños de imposible reparación y estaría en riesgo su vida, e incluso



a la colectividad, pues al tener contacto con pacientes altamente potenciales, es factible que se contagie con mayor facilidad del virus COVID-19.

Razonamientos que revelan la expresión de manera patente y suficiente de las causas particulares que sostienen su decisión, cumpliendo el auto con los requisitos de motivación y fundamentación exigidos por la Carta Magna en todo acto de autoridad, establecidos por los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, lo que desde luego lleva a desestimar la falta de estudio que al respecto le reprocha la autoridad recurrente.

Además, analizada íntegramente la demanda, se advierte que la parte quejosa señala como acto reclamado la negativa por parte de las autoridades responsables de proveerle del material médico adecuado a efecto de tratar a la población en general, así como para contar con la protección personal correspondiente para no ser contagiado por el virus SARS-COVID-19 (sic) (Coronavirus) y así proteger tanto la salud y la vida propia, como la de su familia y personal de salud. Acto negativo respecto del cual solicitó la suspensión de oficio y de plano.

Al respecto, conviene señalar que tradicionalmente la medida cautelar en el juicio de amparo estaba pensada sólo con efectos conservativos, por tanto, los actos omisivos, prohibitivos, negativos y consumados no eran objeto de medida cautelar, ya que ello únicamente ocurría con los actos positivos.

No obstante lo anterior, la teoría constitucional sobre la medida cautelar creada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue evolucionando, hasta llegar al punto en que dicha institución procesal ya establecía efectos anticipados, siempre y cuando se actualizara la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin dejar de observar el orden público y el interés social.

La teoría antes aludida fue positivada por el Poder Reformador de la Constitución en el año dos mil once (artículo 107, fracción X, constitucional y complementado, de manera principal, por los artículos 129, último párrafo y 147, párrafo

²⁵ (D.O.F. de 6 de junio de 2011 y 2 de abril de 2013).



segundo, de la Ley de Amparo)²⁵ lo que por sí aumenta en gran medida su fuerza normativa y vuelve imperativo para este órgano de control constitucional, en términos del artículo 138 de la Ley de Amparo, realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

Apoya lo anterior la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro, contenido y datos de localización siguientes:

"Época: Novena Época. Registro digital: 200136. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 15/96. Página: 16.

"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 PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.—La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada 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. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuizar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos recla-



ados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión."

De igual modo, la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo, contenido y datos de localización siguientes:

"Época: Décima Época. Registro digital: 2021263. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 70/2019 (10a.). Página: 286 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas».

"SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución 'atendiendo a la naturaleza del acto



reclamado', que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior."

Apariencia del buen derecho y peligro en la demora.

En la especie se actualizan los supuestos de la apariencia del buen derecho, atento a lo manifiesto que resulta la inconstitucionalidad de los actos reclamados, por su transgresión directa al derecho humano a la salud y, como consecuencia, al derecho humano a la vida.

En el amparo en revisión 315/2010, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto en sesión correspondiente al día veintiocho de marzo de dos mil once, se determinó que la justiciabilidad del derecho a la salud no puede tener exactamente las mismas manifestaciones cuando se reclama por parte de los ciudadanos en la vía de amparo, que cuando se reclama –por ejemplo– por la vía de las acciones de inconstitucionalidad.

Consideró que "Para determinar qué tipo de pretensiones pueden estudiarse en la vía de amparo, es necesario atender a un elemento adicional al señalado (la invocación de un derecho fundamental que incorpora pretensio-



nes jurídicas subjetivas): es necesario además que el tipo de invasión al derecho que se denuncia adopte la forma de vulneración tal, que sea posible que la Suprema Corte pueda dar efectos al amparo."

Expuso también que "el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de actos y normas con efectos únicamente para el caso concreto, como lo establecen el artículo (sic) 103, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo.". Lo que "no permite descartar que, en ciertas ocasiones, dar efectividad al amparo implique o requiera la adopción de medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto –por ejemplo, si una Corte ampara a una persona que accede a los edificios públicos en silla de ruedas para el efecto de que las autoridades los habiliten a tal efecto, es claro que las actividades materialmente necesarias para ello implicarán un efecto (un beneficio) para el quejoso en el caso particular, pero también para otras personas que, a partir de ese momento, podrán utilizar la rampa–."

O como en la especie, en que por las disposiciones en materia laboral, no sólo debe ser a igualdad de trabajo, igual salario; sino también de las demás prestaciones y condiciones para el trabajo, por ello, si algunas personas que prestan diversos servicios en el sector salud logran en un juicio de amparo, mediante la suspensión del acto reclamado y, posteriormente en sentencia, que se les dote de material de protección personal para realizar sus labores, es obvio que beneficiarán a quienes, inclusive, no hayan promovido el juicio de amparo.

Lo anterior aun cuando este tipo de efectos, que podríamos denominar *ultra partes*, tienen que ser colaterales y estar unidos por una relación de conexidad fáctica o funcional con los efectos inter partes: no pueden ser efectos central o preliminarmente colectivos (excepto, como en la especie, en que la materia laboral obliga a generalizar las condiciones a los trabajadores de un mismo tipo de labores). Y ello es así porque la Constitución Federal reserva la posibilidad de impugnar las normas de manera tal que puedan ser declaradas inválidas con efectos *erga omnes* a una serie acotada de órganos legitimados, por la vía de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia y tesis aislada de título, subtítulo y rubro, contenidos y datos de localización siguientes:



"Época: Décima Época. Registro digital: 2019358. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 8/2019 (10a.). Página: 486 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas».

"DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL. La protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Al respecto, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras."

"Época: Novena Época. Registro digital: 161330. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011. Materia(s): Común, Constitucional. Tesis: P. XVIII/2011. Página: 32.

"DERECHO A LA SALUD. SU TUTELA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.—La justiciabilidad del derecho a la salud no tiene manifestaciones idénti-



cas cuando su violación se denuncia por los ciudadanos en vía de amparo y cuando se reclama por otras vías, como por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad. Para determinar qué tipo de pretensiones pueden estudiarse en vía de amparo hay que constatar no sólo que se invoque la violación de un derecho fundamental que incorpora pretensiones jurídicas subjetivas, sino también que la invasión al derecho que se denuncia represente un tipo de vulneración remediabile por dicha vía. Lo anterior es así, porque el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de actos y normas con efectos únicamente para el caso concreto, como lo establecen los artículos 103, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo; sin embargo, ello no permite descartar que, en ciertas ocasiones, dar efectividad al amparo implique adoptar medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto. Pero este tipo de efectos, que podrían denominarse *ultra partes*, deben ser colaterales y estar unidos por una relación de conexidad fáctica o funcional con los efectos *inter partes*, es decir, no pueden ser efectos central o preliminarmente colectivos. Ello es así, porque la Constitución General de la República reserva la posibilidad de impugnar las normas de manera que puedan ser declaradas inválidas con efectos *erga omnes* a una serie acotada de órganos legitimados, por la vía de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad."

Igualmente, se estima que existe peligro en la demora ante los daños de difícil e, incluso, de imposible reparación que se ocasionarían, de permitir que la negativa reclamada se siga prorrogando en el tiempo, pues el no facilitar que exista la disponibilidad de insumos para la atención de pacientes, incluidos los equipos de protección personal, además de seguir las medidas y protocolos emitidos por la Secretaría de Salud establecidos en los "Lineamientos para la atención de pacientes COVID-19", se afectaría el derecho a la salud y, a la postre, el derecho a la vida del quejoso de manera irreparable.

Lo anterior es así, tomando en cuenta que, como se expuso con antelación, entre los países de América Latina donde el COVID-19 llegó a finales de febrero, México es la nación con la tasa de letalidad más alta, por encima de los



países con más casos y fallecimientos y con los que tienen menores positivos y decesos, además de que la tasa cruda de letalidad (CFR, el número de muertes reportadas dividido por los casos reportados) indica que en la región de las Américas es del 5.5% (mediana de la estimación del país: 4.9%; rango: 0,0-31.33%) y el porcentaje de CFR crudo más alto entre los países con más de 1,000 casos acumulados reportados hasta la fecha, es en México (10%).

Mientras que, a nivel local, el director médico de la Secretaría de Salud en la zona norte señaló que al diecisiete de mayo del año en curso en el Estado de Chihuahua, el COVID-19 acumula ya 1,062 casos confirmados y 201 defunciones.

Además, como se expuso, el propio subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud informó que se tiene un registro de 8,544 (ocho mil quinientos cuarenta y cuatro) casos de coronavirus de personas que trabajan en el sector salud y 111 (ciento once) fallecimientos entre el personal médico. Los profesionales sanitarios más afectados son enfermeros y médicos.

Del total de defunciones, 45% han sido trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, 36% de la Secretaría de Salud, 14% del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 5% de otras instituciones, incluso privadas.

Por su parte, el director general de Epidemiología, José Luis Alomía Zegarra, en conferencia desde Palacio Nacional informó que al diecisiete de mayo en curso, 11 mil 394 personas trabajadores del sector salud han dado positivo a COVID-19 en México, mientras que 149 han muerto a causa de la enfermedad.

El contexto anterior evidencia el peligro en la demora.

No afectación al interés social y disposiciones de orden público.

Sobre tal aspecto se puede afirmar que se surte el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la ley de la materia, pues no se contravienen dispo-



siciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social, por las siguientes consideraciones:

Se entiende por interés social y orden público la referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre un sistema coherente de valores y principios; además, estos últimos se traducen en el balance entre los derechos humanos y las libertades individuales, con los de la comunidad.

Tales conceptos, para efectos de la suspensión, guardan una estrecha relación, puesto que el primero se refiere a disposiciones plasmadas en ordenamientos legales cuyo fin es satisfacer necesidades colectivas, procurar un bienestar o impedir un mal a la población; en tanto que el segundo alude al hecho, acto o situación que reporte una ventaja, un provecho, la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o mal público.

En cuanto a la ponderación simultánea entre los principios e intereses en colisión, se le debe dar preferencia al derecho a la salud y, por ende, al derecho a la vida, pues la satisfacción al interés social y disposiciones de orden público no puede acontecer desproporcionadamente, en relación con los derechos humanos que se encuentran en tensión, especialmente cuando derivado de los actos autoritarios reclamados y sus efectos se vacía de contenido normativo el núcleo esencial de los mismos, haciendo por completo nugatoria su salvaguarda constitucional.

Por el contrario, la propia ley reglamentaria en su artículo 129, fracción V, establece que se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la providencia cautelar se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; mientras que la parte quejosa se duele, como ya se dijo, de la negativa por parte de la autoridad señalada en la parte relativa de la demanda de amparo de proveer del material médico adecuado a efecto de poder estar en posibilidad de brindar de manera segura la debida atención a los pacientes contagiados con el virus SARS-CoV2 (COVID-19) (Coronavirus), así como para contar



con la protección personal correspondiente, a efecto de no ser contagiados por éste. Lo anterior, inclusive, con efectos preventivos.

Es aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, de rubro, contenido y datos de localización siguientes:

"Época: Novena Época. Registro digital: 165659. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 204/2009. Página: 315.

"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.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: '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 PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.', sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida."



Por otra parte, la Resolución No. 1/2020 sobre la Pandemia y Derechos Humanos en las Américas (adoptada por la Corte (sic) Interamericana de Derechos Humanos el diez de abril de dos mil veinte) en la parte que interesa establece:

"Las américas y el mundo se enfrentan actualmente a una emergencia sanitaria global sin precedentes ocasionada por la pandemia del virus que causa el COVID-19, ante la cual las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención del virus deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos.

"La pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad.

"Las américas es la región más desigual del planeta, caracterizada por profundas brechas sociales en que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región; así como por la falta o precariedad en el acceso al agua potable y al saneamiento; la inseguridad alimentaria, las situaciones de contaminación ambiental y la falta de viviendas o de hábitat adecuado. A lo que se suman altas tasas de informalidad laboral y de trabajo e ingresos precarios que afectan a un gran número de personas en la región y que hacen aún más preocupante el impacto socioeconómico del COVID-19. Todo esto dificulta o impide a millones de personas tomar medidas básicas de prevención contra la enfermedad, en particular cuando afecta a grupos en situación de especial vulnerabilidad.

"Además, la región se caracteriza por altos índices de violencia generalizada y especialmente violencia por razones de género, de raza o etnia; así como por la persistencia de flagelos tales como la corrupción y la impunidad. Asimismo, en la región prevalece por parte de los ciudadanos y ciudadanas el ejercicio del derecho a la protesta social, en un contexto de represión mediante el uso desproporcionado de la fuerza, así como de actos de violencia y vanda-



lismo; graves crisis penitenciarias que afectan a la gran mayoría de los países; y la profundamente preocupante extensión del fenómeno de la migración, el desplazamiento forzado interno, de personas refugiadas y apátridas; así como la discriminación estructural en contra de grupos en situación de especial vulnerabilidad.

"En este contexto, la pandemia supone desafíos aún mayores para los Estados de las Américas, tanto en términos de políticas y medidas sanitarias, como en capacidades económicas, que permitan poner en marcha medidas de atención y contención que resultan urgentes y necesarias para proteger efectivamente a sus poblaciones, acordes con el derecho internacional de los derechos humanos. A su vez, la pandemia genera impactos diferenciados e interseccionales sobre la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) para ciertos colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, por lo que se torna esencial la adopción de políticas para prevenir eficazmente el contagio, así como de medidas de seguridad social y el acceso a sistemas de salud pública que faciliten el diagnóstico y tratamiento oportuno y asequible; a fin de brindar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad la atención integral de la salud física y mental, sin discriminación.

"Asimismo, los sistemas de salud de los Estados de la región se han visto o pueden verse, aún más, desbordados frente a la magnitud de la pandemia del COVID-19, en particular respecto de quienes viven en la pobreza y para quienes no tienen cobertura médica, en caso de que necesiten atención médica u hospitalización.

"A la fecha no se tiene conocimiento de intervenciones farmacéuticas viables para luchar contra el COVID-19 y muchos países han introducido medidas de contención que incluyen cuarentena, distanciamiento o aislamiento social, cierre de escuelas y negocios, limitaciones de circulación a nivel nacional e internacional, así como orientaciones preventivas de higiene personal y comunitaria.

"En cuanto a las medidas de contención con el fin de enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia, la CIDH ha observado que se han suspendido y



restringido algunos derechos, y en otros casos se han declarado 'estados de emergencia', 'estados de excepción', 'estados de catástrofe por calamidad pública', o 'emergencia sanitaria', a través de decretos presidenciales y normativa de diversa naturaleza jurídica, con el fin de proteger la salud pública y evitar el incremento de contagios. Asimismo, se han establecido medidas de distinta naturaleza que restringen los derechos de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información pública, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad privada; y se ha recurrido al uso de tecnología de vigilancia para rastrear la propagación del coronavirus, y al almacenamiento de datos de forma masiva.

"La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con el apoyo de sus Relatorías Especiales sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y sobre Libertad de Expresión, en ejercicio de su mandato, adopta la presente resolución con estándares y recomendaciones bajo la convicción de que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención de la pandemia deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos.

"5 B. Parte considerativa

"I. El derecho humano a la salud y otros DESCAs en el contexto de las pandemias.

"Considerando que, si bien existen impactos sobre todos los derechos humanos frente a los diversos contextos ocasionados por la pandemia, especialmente en relación al derecho a la vida, la salud e integridad personal, se ven seriamente afectados el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación, al agua y a la vivienda, entre otros DESCAs.

"Subrayando que los contextos de pandemia y sus consecuencias acenúan la importancia del cumplimiento y observancia de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y particularmente aquellas referidas a los DESCAs, en las decisiones económicas y políticas adoptadas por los Estados, sea individualmente o como integrantes de instituciones multilaterales de financiamiento u órganos internacionales.



"...

"C. Parte resolutive

"En virtud de lo anterior, en ejercicio de las funciones que le son conferidas por el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18.b de su Estatuto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formula las siguientes recomendaciones a los gobiernos de los Estados Miembros:

"1. Adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas que sean adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo que representa la presente pandemia.

"Tales medidas deberán ser adoptadas atendiendo a la mejor evidencia científica, en concordancia con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), así como con las recomendaciones emitidas por la OMS y la OPS, en lo que fueran aplicables.

"2. Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen.

"...

"Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

"4. Garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, los cuales se relacionan con el contenido de otros derechos humanos, como la vida e integridad personal y de otros DESCAs, tales como acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, coopera-



ción comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico.

"...

"10. Proteger los derechos humanos, y particularmente los DESCAs, de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia y sus consecuencias. Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales.

"Las personas que hayan de proseguir realizando sus actividades laborales, deben ser protegidas de los riesgos de contagio del virus y, en general, se debe dar adecuada protección a los trabajos, salarios, la libertad sindical y negociación colectiva, pensiones y demás derechos sociales interrelacionados con el ámbito laboral y sindical.

"...

"15. Integrar medidas de mitigación y atención enfocadas específicamente en la protección y garantía de los DESCAs dado los graves impactos directos e indirectos que contextos de pandemia y crisis sanitarias infecciosas les pueden generar. Las medidas económicas, políticas o de cualquier índole que sean adoptadas o deben acentuar las desigualdades existentes en la sociedad.

"Las empresas tienen un rol clave que desempeñar en estos contextos su conducta debe guiarse por los principios y reglas de derechos humanos aplicables, estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y Estado de derecho.

"...



"24. Abstenerse de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal.

"...

"25. Abstenerse de suspender aquellas garantías judiciales indispensables, como el recurso de amparo y hábeas corpus, que son idóneas para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, y para controlar las actuaciones de las autoridades en el contexto de los estados de excepción.

"...

"33. Asegurar que cualquier responsabilidad ulterior que se pretenda imponer por la difusión de información u opiniones, basada en la protección de los intereses de salud pública –aun de manera temporal–, se establezca por ley, de modo proporcional al interés imperioso que la justifica y se ajuste estrechamente al logro de ese legítimo objetivo."

Habiéndose precisado las consideraciones torales que dieron lugar a la Resolución No. 1/2020, sobre la Pandemia y Derechos Humanos en las Américas (adoptada por la Corte (sic) Interamericana de Derechos Humanos el diez de abril de dos mil veinte), se concluye que la pandemia generada por el coronavirus, como bien lo dice la a quo, trastoca el derecho humano a la salud, que puede constituir un acto que puede incidir en la privación de la vida y, por ende, actualiza una de las hipótesis prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo. Sobre la violación al derecho humano a la salud, será un tema que se abordará de manera más amplia más adelante.

Por otra parte, es infundado lo expuesto en la porción restante de sus agravios, en la cual manifiesta:



1) Que con la medida suspensiva se conllevan efectos adversos para la colectividad, se dejan de observar disposiciones de orden público y se autoriza la ejecución de medidas que pongan en riesgo de afectación a otras prerrogativas de diversas personas que puedan verse directa o indirectamente afectadas.

2) Agrega que la resolución de suspensión de plano contraviene disposiciones de orden público, ya que deja de observar que en el área médica existen diversos niveles de atención, con diferentes actividades y funciones, como el Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, el "Plan de preparación y respuesta institucional COVID-19" y la "Guía para el uso del equipo de protección personal durante la epidemia por COVID-19 en el IMSS".

3) Que a efecto de que el instituto pueda hacer frente a la contingencia derivada por el SARS-CoV2 (COVID-19), debe proporcionar los insumos necesarios y equipos de protección personal según el nivel de atención, a efecto de poder lograr hacer frente a dicha contingencia a todos y cada uno de los trabajadores, por lo que de proporcionar equipo a personal que no lo requiera debido a sus funciones, trae como consecuencia que se afecte a la colectividad y que se pongan en riesgo de afectación a otras prerrogativas de diversas personas que, por sus funciones, sí requieren de un equipo especial para la atención de pacientes con COVID-19, por lo que pueden verse directa o indirectamente afectados.

4) Concluye, con base en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, que el tipo de equipo de protección que cada profesional de la salud debe utilizar, es de acuerdo al tipo de personal y actividad a realizar, es decir, no todo profesional de salud debe portar equipo de protección personal especial, ni todos deben utilizar el mismo, sino que éste va encaminado al tipo de profesionales y a las actividades que desempeñan.

Como se anticipó, son infundados los argumentos.

Ahora, a fin de dar respuesta a los mismos, primeramente es necesario precisar que, contrario a lo que establecen las recurrentes, sí es procedente la



concesión de la suspensión y, para comprobarlo, es conveniente conocer el marco normativo y teórico para la concesión de la suspensión de oficio y de plano solicitada por el impetrante del amparo.

Inicialmente, se debe partir del hecho de que tratándose de personal de salud (incluidos los médicos, enfermeros, camilleros y personal de salubridad del Instituto Mexicano del Seguro Social) se encuentran en una situación especial de riesgo ante la pandemia en cita, en tanto que son quienes en un primer momento se encuentran encargados de prestar el servicio a la ciudadanía, a fin de hacer frente a la emergencia sanitaria por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y hacer los análisis correspondientes para la detección del virus, lo que evidentemente pone en riesgo su vida y la de la colectividad que acude a dichos centros a su atención médica; lo cual, aun cuando en menor medida, es aplicable a los demás empleados de un hospital, al encontrarse en una zona de alto riesgo, en el que ingresan no sólo personas que presentan síntomas de la enfermedad viral de que se trata, sino también se encuentran aquellos que ya se consideran positivos, por lo que al tratarse de un virus altamente contagioso, de alguna manera también los demás empleados deben contar con las medidas de protección acordes al nivel de contacto que tengan.

Razón por la cual, aunque el quejoso no esté destinado a prevenir, combatir y controlar directamente el virus, los servicios médicos son unidades que prestan servicios de atención primaria de salud a las personas, por lo que, al realizar esta labor, es posible, más de lo que normalmente sería si no hubiera pandemia, que llegaren personas a dichos centros que pudieran estar infectadas de la enfermedad COVID-19, sin haber sido diagnosticadas aun con tal enfermedad, por tanto, todo el personal adscrito a dichos centros deben realizar el diagnóstico general a fin de darle la atención adecuada a los pacientes, lo que debe realizarse conforme a las disposiciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y al "Lineamiento para la atención de pacientes por COVID-19"²⁶ emitido por la Secretaría de Salud federal, en el cual se establece el nivel de atención que se dará en cada área.

²⁶ <http://cvoed.imss.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Linemaineto-cl%C3%ADnico-COVID-19-CCINSHAE-14feb2020.pdf.pdf.pdf.pdf>.



Lo que hace evidente que tanto el personal médico, como el que no lo sea, pero que labore en el centro hospitalario, debe contar con el material mínimo indispensable para tal efecto, aun cuando existan las unidades hospitalarias denominadas "Hospitales COVID", por lo que se encuentra obligada como unidad de salud a contar con la disponibilidad de insumos para la atención de pacientes, incluidos los equipos de protección personal, además de seguir las medidas y protocolos emitidos por la Secretaría de Salud establecidos en los "Lineamientos para la atención de pacientes COVID-19".

Lo que se robustece con lo determinado por la Secretaría de Salud²⁷ la cual, como se dijo, señaló que todas las unidades de salud deben realizar lo siguiente:

- Verificar la disponibilidad de insumos para la atención de pacientes, incluidos los equipos de protección personal.
- Contar con los materiales necesarios para la limpieza adecuada de la misma (jabón, cloro, escobas, trapeadores, jaladores, papel higiénico, toallas desechables, etc.).
- Evitar el material reutilizable, si se usa, descontaminar y desinfectar de acuerdo a las instrucciones que dicta el fabricante. El material desechable debe tirarse dentro de la habitación del paciente de acuerdo con los estándares RPBI.
- Lavar con agua, jabón y cloro todas las superficies lavables como paredes, pisos, puertas, manijas, barandales, llaves de lavabos, sanitarios, teléfonos, cortinas corredizas, mobiliario médico y mobiliario en general.
- Colocar bolsas de plástico dentro de todos los botes para la basura y eliminar éstas haciéndoles un nudo.
- Permitir la ventilación y entrada de rayos de sol a consultorios, salas de espera, sanitarios, aulas de usos múltiples y otros entornos físicos de la unidad.

²⁷ <https://www.gob.mx/salud/documentos/informacion-para-personal-de-salud>.



- Definir una ruta para la atención de personas que acuden con síntomas respiratorios, misma que deberá ser señalada desde la entrada de la unidad.
- De ser posible, asignar una habitación aislada para todos los pacientes que ingresan como casos sospechosos de COVID-19, en caso de no ser posible se recomienda realizar aislamiento de cohorte con separación de las personas de por lo menos un metro.
- Verificar la implementación de las medidas recomendadas en áreas de atención al menos una vez por turno por parte del personal de epidemiología.
- Los trabajadores de la salud deberán contactar inmediatamente al área de control de infecciones de su institución en caso de presentar cualquiera de los síntomas de definición de caso sospechoso COVID-19.

En efecto, al ser el quejoso personal de salubridad que presta sus servicios en el Instituto Mexicano del Seguro Social, pertenece a uno de los grupos que forman las actividades esenciales y directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria para combatir la epidemia derivada del virus COVID-19, incluso aunque atienda en unidades que no sufrieron reconversión de sus espacios, según se advierte del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, emitido por el secretario de Salud y publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil veinte, el cual establece que las actividades laborales de la rama médica paramédica, administrativa y de apoyo en todo el Sistema Nacional de Salud, es considerada una actividad necesaria para atender la emergencia sanitaria que se vive en México y a nivel mundial.

Por ende, tomando en consideración que todo el personal médico y el demás personal que labora en un hospital interactúa entre sí y con la colectividad que acude a dichos centros a su atención médica de manera constante, es incuestionable que de protegerse al quejoso con el equipamiento adecuado no sólo se le protege en lo individual, sino a la totalidad del personal de salud y a las personas que acudan a los centros médicos, incluso a quienes tengan contacto con pacientes infectados de SARS-CoV2 (COVID-19), pues no tendría ningún sentido proteger únicamente a un sector y no al resto del personal de salud, ya que



precisamente lo que se trata de evitar es el contagio del virus en cuestión. Además, la protección colateral de la suspensión se debe, como ya se dijo, a los derechos laborales del personal médico y auxiliares del sistema público de salud, por lo que este tipo de amparos deben verse como una auténtica acción de clase de intereses individuales homogéneos.

El personal que atiende la situación extraordinaria de la pandemia reclama que no se le protege con el equipo médico necesario, por lo cual, al concederse la suspensión, se contribuye a que se eficiente una medida de combate a la pandemia, pues si se mantiene sano al personal de salud, en primer lugar se satisface su derecho a la salud y, además, se beneficia al mismo tiempo a la población, por contar con personal profesional y especializado que atienda esta situación extraordinaria de afectación grave a la salud pública, minimizando además los riesgos de acudir a un centro hospitalario en el que el propio personal se encuentre infectado y, por ende, propagando el virus.

En efecto, que se otorgue al personal médico y demás personas que laboran en el hospital referido el equipo que dice el acuerdo, lo que debe entenderse como mínimo, pues si la autoridad sanitaria dice que les da mejor equipo de acuerdo a sus lineamientos internos, entonces deberá otorgarles ése y demostrarlo en el incidente de incumplimiento, en caso de incurrir en él y lo reclama la parte quejosa. Además de considerar las propuestas del personal de salud operativo, ya que después de todo son quienes están atendiendo la pandemia y exponiendo su vida, por lo que las máximas de experiencia que aporten en cuestiones de evitar contagio son muy valiosas para implementar nuevas medidas de seguridad.

Los trabajadores de la atención sanitaria dependen del equipo de protección personal para protegerse a sí mismos y a sus pacientes y evitar infectarse o infectar a otras personas, y aunque la protección debe ser proporcional de acuerdo a la mayor o menor proximidad con atender pacientes COVID-19, lo cual es comprensible, empero, no se debe desproteger a ningún trabajador de la salud que en época de pandemias adquiere un valor humano superlativo, a la ya de por sí valiosa actividad que regularmente ocupa en el funcionamiento sano de cualquier sociedad y economía, pues una población sana se convierte en una población productiva.



Por compartirse las consideraciones que la orientan, se cita la tesis sustentada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo contenido literal establece lo siguiente:

"Época: Décima Época. Registro digital: 2016902. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 54, Tomo III, mayo de 2018. Materia(s): Común. Tesis: I.18o.A.13 K (10a.). Página: 2401 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas».

"ACTOS DE EXTRAORDINARIA AFECTACIÓN A DERECHOS HUMANOS. REGLAS PROCESALES DIFERENCIADAS QUE PARA ÉSTOS PREVÉ LA LEY DE AMPARO, EN ARAS DE REMOVER OBSTÁCULOS PARA LOGRAR UNA EFECTIVA Y OPORTUNA PROTECCIÓN JUDICIAL. La Ley de Amparo establece reglas procesales específicas o diferenciadas aplicables a los casos en que se acuda al juicio aduciendo: peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales. En efecto, para estas hipótesis se prevé que el juicio pueda ser promovido: (i) por cualquier persona, aunque sea menor de edad, en nombre de quien esté en cualquiera de dichas circunstancias (artículo 15); (ii) en cualquier tiempo (no hay plazo perentorio ni preclusión del derecho a pedir protección judicial) (artículo 17, fracción IV); (iii) por escrito, comparecencia o vía electrónica, en cualquier día y horario (artículo 20); asimismo que, en estos casos: (iv) cualquier hora será hábil para tramitar el incidente de suspensión y dictar las providencias urgentes, a fin de que se cumpla la resolución en que se haya concedido (artículo 20); (v) la suspensión se concederá de oficio y de plano, debiendo decretarse en el auto de admisión de la demanda y comunicarse sin demora a la autoridad responsable por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento (artículo 126) e, incluso, se establecen sanciones específicas para aquellos que, en estos casos, no acuerden suspender (artículos 265, fracción I y 266, fracción I); (vi) se actualiza la procedencia inmediata del juicio, por inoponibilidad del principio de definitividad (artículo 61, fracción XVIII, inciso a); (vii) también se señalan reglas específicas en la tramitación de las declaratorias de incompetencia que



quieran formular los Jueces (artículo 48), en las cuales se privilegia que, antes de ello, se admitan las demandas y se provea sobre la suspensión; (viii) existe la posibilidad de que el quejoso alegue oralmente en las audiencias (artículo 124); también que: (ix) de no haber en el sitio un Juez de amparo, los Jueces del fuero común actúen en auxilio de la Justicia Federal para recibir las demandas de amparo contra este tipo de actos y acuerden de plano sobre la suspensión de oficio (artículo 159); (x) el recurso de inconformidad puede presentarse en cualquier tiempo (artículo 202); y, (xi) la inaplicabilidad de las multas previstas por conductas procesales (artículos 239, 248 y 261, fracción I). Estas reglas diferenciadas, aplicables a actos que bien vale referir como de extraordinaria afectación a derechos humanos, se explican por sí mismas, en tanto que basta ver las hipótesis normativas que cubren para advertir que se trata de situaciones en las que está de por medio la vida, la libertad, la integridad personal y/o la permanencia en el territorio nacional; bienes jurídicos que son derechos humanos altamente preciados y que requieren, ante dichas situaciones de riesgo, la protección judicial más accesible que pueda darse y que, precisamente por ello, no se allanan con la exigencia de reglas procesales que en otras hipótesis sin apremios tienen su razón de ser y resulta justificado exigir. Ante el peligro en que pudieran encontrarse los derechos humanos amenazados y en aras de remover obstáculos para lograr una efectiva y oportuna protección judicial, la Ley de Amparo diferenció expresamente estos casos, lo cual puede entenderse como una manifestación tangible de cumplimiento del deber de adaptar, tomar medidas y remover obstáculos que el derecho internacional exige a los Estados realizar para que los derechos humanos que se han comprometido a observar puedan ser efectivos (artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)."

Por otra parte, como se adelantó, el artículo 126 de la Ley de Amparo es el numeral que prevé la suspensión de oficio y de plano, el cual señala una serie de actos o supuestos en los que la suspensión deberá ser otorgada respecto de actos que, por su naturaleza, claramente contraria a la Constitución, o bien, porque afectan bienes jurídicos irreductibles y de preservación preponderante, imponen el otorgamiento de la cautelar sin mayor trámite o ponderación.

Al analizar los actos reclamados y detectar que encuadran en las hipótesis de procedencia, es decir, aquellos que por su naturaleza, claramente contraria a la Constitución, o bien, porque afectan bienes jurídicos irreductibles y de pre-



servación preponderante, debe hacerse el pronunciamiento de la medida cautelar sin mayor trámite y, en dado caso, privilegiando el peligro en la demora, a fin de impedir la ejecución de determinados actos o efectos hasta en tanto se resuelve en definitiva el expediente principal, o bien, tratándose de la suspensión provisional, hasta en tanto se dicta la interlocutoria de suspensión definitiva.

De lo anterior, junto con lo que dispone el artículo 22 constitucional, se desprenden los supuestos en los cuales el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión de oficio y de plano, a saber: cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas, alguno de los prohibidos por el propio artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales y los que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

Asimismo, es importante señalar que el derecho a la salud está reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 378/2014, señaló que el derecho a la salud previsto en el artículo 4o. de la Constitución General de la República, puede entenderse como la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, encaminados a la obtención de un determinado bienestar general, integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, el cual consiste en el derecho a la integridad físico psicológica. En esa lógica, se trata de un derecho complejo, que despliega una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado; luego, la protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales, es una de las tareas fundamentales de los Estados democráticos contemporáneos, y representa una de las claves del Estado del bienestar.



Así, acotó la mencionada Sala, la salud es una meta prioritaria en sí misma y, a su vez, es el pilar estratégico para que existan otras prerrogativas, ya que las posibilidades de que sean capaces los individuos para desplegarlas como tales, dependen de los logros en salud, en tanto que un estado de bienestar general resulta indispensable para poder ejercer el resto de los derechos humanos que tutela la Constitución Federal y, en consecuencia, para poder llevar una vida digna. De ahí que el derecho a la salud constituye un presupuesto para el desarrollo y no una mera consecuencia del mismo y, por ende, la realización del derecho humano a la salud aparece crecientemente como una regla esencial para saber si realmente hay progreso en un Estado y, al mismo tiempo, como un medio decisivo para obtenerlo.

Asimismo, señaló que el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho humano al disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental, el cual impone obligaciones positivas a los Estados Parte, de las que se destacan las medidas necesarias para la reducción de la mortalidad, el tratamiento de las enfermedades y, especialmente, la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Respecto de la última obligación en comento, el precepto internacional no establece expresamente qué tipo de condiciones de asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, se encuentran obligados a establecer los Estados contratantes.

Empero, precisó la Segunda Sala, un primer acercamiento a la extensión de la obligación de salvaguardar el derecho al disfrute del más alto nivel posible a la salud, en su vertiente de tratamiento de enfermedades y condiciones de asistencia y servicios médicos, puede colegirse del artículo 2 de la propia Convención, de la que se advierte que el Estado Mexicano se encuentra obligado a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en la Convención.

De igual forma, sobre las obligaciones en comento, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la "Observación General Número



3", en la que se sostuvo, sustancialmente, que ésta se relaciona con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad, que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar, por lo menos, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto. Esto es, las obligaciones convencionales requieren de un estándar mínimo de cumplimiento, pero no se agotan ahí, sino que resulta menester que, al mismo tiempo, el Estado se encuentre realizando todas las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En esa lógica, señaló la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud del derecho consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se impone al Estado Mexicano, por una parte, una obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho al nivel más alto posible de salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio hasta el máximo de los recursos que disponga.

Así, de conformidad con el documento denominado "Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto", elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando el Estado contratante, aduciendo una falta de recursos incumpla con la plena realización del derecho al nivel más alto posible de salud, o bien, no asegure los niveles esenciales del mismo, corresponderá a éste no sólo comprobar dicha situación, sino además acreditar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que están a su disposición, habida cuenta que en el uso de su arbitrio para el desarrollo de las políticas públicas, y para las decisiones atinentes a la distribución o redistribución de recursos, debe tomar en cuenta a los grupos vulnerables, así como a las situaciones de riesgo, en el entendido de que se encuentra proscrito que incurra en decisiones que resulten arbitrarias o discriminatorias.

Por tanto, concluyó, el derecho al nivel más alto posible de salud debe entenderse como: un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes,



servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

En el entendido de que existen elementos esenciales que informan el desarrollo del derecho humano a la salud, a saber: la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Ello implica, entre otras cuestiones, que el Estado Mexicano:

I). Cuento con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, cuya naturaleza dependerá particularmente de su nivel de desarrollo;

II). Que tales establecimientos estén al alcance de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados; y,

III). Que además de resultar aceptables, desde el punto de vista cultural, deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

Así, la "lucha contra las enfermedades" tiene que ver con los esfuerzos individuales y colectivos de los Estados para facilitar, entre otras cosas, las tecnologías pertinentes, en tanto que "la creación de condiciones que aseguren a las personas asistencia médica y servicios médicos en casos de enfermedad", no se limita al acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, sino al tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades.

Por ello, la obligación de "cumplir" requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho a la salud. Reiterándose que si el Estado Mexicano aduce que la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento de las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto, tendrá



que justificar no sólo ese hecho, sino que ha realizado todo lo posible por utilizar al máximo los recursos de que dispone para satisfacer el derecho a la salud.

Las anteriores consideraciones dieron origen a las tesis aisladas de contenido siguiente:

"Época: Décima Época. Registro digital: 2007936. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. CIX/2014 (10a.). Página: 1190 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».

"DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. CUANDO EL ESTADO ADUCE QUE EXISTE UNA CARENCIA PRESUPUESTARIA PARA SU REALIZACIÓN, DEBE ACREDITARLO. El contenido normativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permite concluir que la obligación estatal de proteger, respetar y promover los derechos contenidos en ese instrumento no puede desconocer la situación particular que enfrente cada país, por lo que no existirá una violación a los derechos en él tutelados, a pesar de que se acredite que un determinado derecho no ha sido realizado o alcanzado un nivel óptimo de eficacia, siempre y cuando el Estado haya demostrado que ha utilizado todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer las obligaciones establecidas en la propia convención. De ahí que no basta la simple afirmación del Estado Mexicano de que existe limitación presupuestaria para que se tenga por acreditado que ha adoptado todas las medidas 'hasta el máximo de los recursos' de que disponga, para lograr la realización de los derechos consagrados en el referido Pacto, sino que para ello deberá aportar el material probatorio en que sustente su dicho. Por tal motivo, en todo asunto en el que se impugne la violación a los derechos constitucionales de la materia, los juzgadores nacionales deben distinguir entre la incapacidad real para cumplir con las obligaciones que el Estado ha contraído en materia de derechos humanos, frente a la renuencia a cumplirlas, pues es esa situación la que permitirá determinar las acciones u omisiones que constituyan una violación a tales derechos humanos."

"Época: Décima Época. Registro digital: 2007938. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. CVIII/2014 (10a.). Página: 1192 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».

"SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido y de resultado; aquéllas, de carácter inmediato, se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales, mientras que las de resultado o mediatas, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa lógica, teniendo como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental contenido en el artículo 12 del citado Pacto, se impone al Estado Mexicano, por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga. De ahí que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado."

Por otra parte, es importante tener en cuenta como hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que de acuerdo a la información publicada por la OMS²⁸ las infecciones respiratorias se pueden transmitir a través de gotículas respiratorias que tienen un diámetro de 5 a 10 micrómetros (μm), y también a través de núcleos goticulares, cuyo diámetro es inferior a 5 μm . De acuerdo con

²⁸ <https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/modes-of-transmission-of-virus-causing-covid-19-implications-for-ipc-precaution-recommendations> [Consultada el 18 de mayo de 2020].



los datos disponibles, el virus de la COVID-19 se transmite principalmente entre personas a través del contacto y de gotículas respiratorias. En un análisis realizado en China que incluyó a 75,465 casos de COVID-19, no se notificó transmisión aérea.

El contagio a través de gotículas se produce por contacto cercano (a menos de un metro) de una persona con síntomas respiratorios (por ejemplo, tos o estornudos), debido al riesgo de que las mucosas (boca y nariz) o la conjuntiva (ojos) se expongan a gotículas respiratorias que pueden ser infecciosas. Además, se puede producir transmisión por gotículas a través de fómites en el entorno inmediato de una persona infectada. Por consiguiente, el virus de la COVID-19 se puede contagiar por contacto directo con una persona infectada y, de forma indirecta, por contacto con superficies que se encuentren en su entorno inmediato o con objetos que haya utilizado (por ejemplo, un estetoscopio o un termómetro).

La transmisión por gotículas es distinta de la transmisión aérea, pues esta última tiene lugar a través de núcleos goticulares que contienen microbios. Los núcleos goticulares, que tienen un diámetro inferior a 5 μm , pueden permanecer en el aire durante periodos prolongados y llegar a personas que se encuentren a más de un metro de distancia.

La transmisión aérea del virus de la COVID-19 podría ser posible en circunstancias y lugares específicos en que se efectúan procedimientos o se administran tratamientos que pueden generar aerosoles (por ejemplo, intubación endotraqueal, broncoscopia, aspiración abierta, administración de un fármaco por nebulización, ventilación manual antes de la intubación, giro del paciente a decúbito prono, desconexión del paciente de un ventilador, ventilación no invasiva con presión positiva, traqueostomía y reanimación cardiopulmonar).

De igual forma, se destaca que son alarmantes las cifras de infectados y de muertos a causa de esa enfermedad; lo cual hace indispensables medidas preventivas y de atención urgentes, principalmente en relación con las personas que tienen mayor riesgo.

Al treinta y uno de mayo de dos mil veinte, en el mundo existen aproximadamente seis millones cincuenta y cuatro mil ciento ochenta y siete casos con-



firmados y trescientos sesenta y ocho mil setecientos once muertos; y en México suman aproximadamente 87,512 (ochenta y siete mil quinientos doce) casos de contagios confirmados de coronavirus, y 9,779 (nueve mil setecientos setenta y nueve) muertes por COVID-19²⁹, mientras que en México, teniendo en cuenta la época en que inició la propagación del referido virus, se estima que el mes de mayo que transcurre y en junio de dos mil veinte, se incrementa el número de infectados y decesos en virtud de la pandemia en cita.

Con base en la información relatada, los infectados por el coronavirus pueden fallecer a causa de la neumonía que en su última etapa produce; además, las personas que pueden tener un mayor riesgo de presentar enfermedad grave por este virus, son los adultos mayores y aquellas que tengan afectaciones de salud, y a la fecha son alarmantes las cifras de infectados y de muertos a causa de esa enfermedad, lo que implica una gran posibilidad de contagios y muertes por esa fuente.

Luego, dicha situación tan grave, amerita desde luego medidas preventivas y de atención urgente, principalmente en relación con las personas que tienen mayor riesgo, como son los adultos mayores y aquellas que tengan afectaciones de salud y, de manera destacada, las personas que prestan sus servicios en algún hospital en el que se atienden personas contagiadas con el virus o potencialmente se exponen a tener contacto con alguna persona contagiada.

En relación con el tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución No. 1/2020, intitulada Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, establece que la pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19, así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad.

En este contexto, la pandemia supone desafíos aún mayores para los Estados, tanto en términos de políticas y medidas sanitarias, como en la aplicación del

²⁹ <https://news.google.com/covid19/map?hl=es-419&gl=MX&ceid=MX%3Aes-419> y <https://coronavirus.gob.mx/datos/> [Consultadas el 31 de mayo de 2020].



derecho, como medio primordial para la atención y contención, y lograr alternativas que resultan urgentes y necesarias para proteger efectivamente a sus poblaciones, acordes con el derecho internacional de los derechos humanos. Subrayando que los contextos de pandemia y sus consecuencias acentúan la importancia del cumplimiento y observancia de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Recordando que, en el contexto de la pandemia, los Estados tienen la obligación reforzada de respetar y garantizar los derechos humanos en el marco de actividades laborales o de desempeño del servicio público.

Observando que las pandemias tienen el potencial de afectar gravemente el derecho a la salud directa e indirectamente, por el riesgo sanitario inherente en la transmisión y adquisición de la infección, la exposición sobre el personal de salud y la alta incidencia en la organización social y los sistemas de salud, saturando la asistencia sanitaria general.

Destacando que la salud es un bien público que debe ser protegido por todos los Estados y que el derecho humano a la salud es un derecho de carácter inclusivo, que guarda correspondencia con el goce de otros derechos, que comprende sus determinantes básicos y sociales como el conjunto de factores que condicionan su efectivo ejercicio y disfrute. Que el contenido del derecho a la salud se refiere al derecho de toda persona a gozar del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Asimismo, que este derecho incluye la atención de salud oportuna y apropiada, así como los elementos esenciales e interrelacionados de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios, bienes e instalaciones de salud, incluyendo los medicamentos y los beneficios del progreso científico en esta área, en condiciones de igualdad y no discriminación.

En dicho pronunciamiento, la citada comisión resolvió diversos puntos, entre los que se pueden destacar, por ser ilustrativos para el caso que nos ocupa:

"1. Adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas que sean adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones, frente al riesgo que representa la presente pandemia. Tales medidas deberán ser



adoptadas atendiendo a la mejor evidencia científica, en concordancia con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), así como con las recomendaciones emitidas por la OMS y la OPS, en lo que fueran aplicables. (...) 3. Guiar su actuación de conformidad con los siguientes principios y obligaciones generales: (...) d. Ante las circunstancias actuales de la pandemia del COVID-19, que constituyen una situación de riesgo real, los Estados deben adoptar medidas de forma inmediata y de manera diligente para prevenir la ocurrencia de afectaciones al derecho a la salud, la integridad personal y la vida. Tales medidas deben estar enfocadas de manera prioritaria a prevenir los contagios y brindar un tratamiento médico adecuado a las personas que lo requieran."

Sirva así este contexto para evidenciar la necesidad de que, ante esta situación extraordinaria y emergente por la pandemia del COVID-19, la visión del juzgador debe ser con una perspectiva reforzada para la protección de los derechos humanos.

En la especie, como se vio, la Juez de Distrito concedió la suspensión de oficio y de plano porque consideró que se ponían en riesgo los derechos a la salud y a la vida de la parte quejosa, toda vez que manifestó, bajo protesta de decir verdad, que se encuentra adscrito en el Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social, desempeñando el cargo de enfermero, en el que actualmente atiende pacientes que son altamente potenciales de riesgo de ser portadores del COVID-19, sin los insumos adecuados.

Además, con independencia de la escasez mundial del equipo médico, se insiste en que se debe priorizar el gasto en el sector salud, frente a otros, que no necesariamente implican medidas de reactivación económica, con el que no se desconoce debe equilibrarse el de salud, pues el servicio de salud será mejor si la situación económica es óptima, pero no debe desconocerse la relevancia de la prioridad de la salud frente a un problema inusual de pandemia.

La Organización Mundial de la Salud ha advertido que la grave y creciente interrupción del suministro mundial de equipos de protección personal (EPP) – causada por el aumento en la demanda y por las compras, el acaparamiento y el uso indebido de esos productos como consecuencia del pánico– está poniendo vidas en peligro ante el nuevo coronavirus y otras enfermedades infecciosas.



A pesar de ello, la escasez de suministro (faltan guantes, mascarillas médicas, respiradores, gafas de seguridad, pantallas faciales, batas y delantales) hace que profesionales médicos, de enfermería y otros trabajadores de primera línea estén peligrosamente mal equipados para atender a los pacientes de COVID-19.

"Sin cadenas de suministro seguras, el riesgo para los trabajadores sanitarios en todo el mundo es real. La industria y los gobiernos deben actuar con rapidez para estimular el suministro, reducir las restricciones a la exportación y poner en marcha medidas con las que pueda detener la especulación y el acaparamiento. No podemos detener la COVID-19 sin proteger primero a los trabajadores sanitarios", dijo el director general de la OMS, el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus.³⁰

Cabe abundar que en el amparo en revisión 378/2014, resuelto en sesión correspondiente al día quince de octubre de dos mil catorce, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la litis consistía en determinar si las condiciones en las que el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) proporcionó la atención médica a los pacientes afectados resultó apegada al derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental o si, por el contrario, estuvieron indebidamente expuestos a adquirir otras infecciones, enfermedades y trastornos que pudieron prolongar su tratamiento e, incluso, poner en peligro su salud y vida.

En ese asunto se consideró que las autoridades incumplieron las obligaciones previstas en los artículos 4o. constitucional, 2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En consecuencia, se otorgó el amparo a los afectados y se determinó que el INER, en coordinación con el Comisionado Nacional de Protección en Salud y el Comité Técnico del Fideicomiso en Protección Social en Salud, debía tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar el derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud de los pacientes afectados, considerando que eran portadores del VIH, por lo que debían recibir su tratamiento médico en instalaciones separadas del resto de los pacientes, a efecto de evitar el contagio de alguna enfermedad.

³⁰ <https://www.who.int/es/news-room/detail/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



En la parte medular de la ejecutoria, la Sala razonó lo siguiente:

"Ahora, establecida la noción general del derecho humano a la salud que tutela el artículo 4o. de la Constitución General de la República, resulta menester concretar el presente estudio al contenido y alcance jurídico del derecho humano al disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental, que consagra el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 12

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"a) La reducción de la mortinatalidad (sic) y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.'

"Del precepto convencional en cita se advierte que el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental impone obligaciones positivas a los Estados Parte, de las que se destacan –por la particularidad del presente caso– las medidas necesarias para la reducción de la mortalidad, el tratamiento de las enfermedades y, especialmente, la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.



"Respecto de la última obligación en comento, el precepto internacional no establece expresamente qué tipo de condiciones de asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad se encuentran obligados a establecer los Estados contratantes.

"Empero, un primer acercamiento a la extensión de la obligación de salvaguardar el derecho al disfrute del más alto nivel posible a la salud, en su vertiente de tratamiento de enfermedades y condiciones de asistencia y servicios médicos, puede colegirse del artículo 2 de la propia Convención:

"Artículo 2

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.'

"Del precedente artículo se advierte que el Estado Mexicano se encuentra obligado a: (I) adoptar medidas –tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas–; (II) hasta el máximo de los recursos de que disponga; (III) para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en la convención.



"Sobre las obligaciones en comento, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha emitido la 'Observación General Número 3' –1990–, en la que se sostuvo, sustancialmente, lo siguiente:

"• Aunque el pacto contempla una realización paulatina de los derechos humanos y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que cuentan los Estados, también 'impone varias obligaciones con efecto inmediato', una de ellas es que tales derechos se ejerciten 'sin discriminación'.

"• La otra obligación inmediata consiste en el compromiso contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 2, en el sentido de 'adoptar medidas', compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración y, por ende, tales medidas deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del pacto para los Estados interesados, en el entendido que deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el propio tratado internacional.

"• Si bien cada Estado Parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados, la 'propiedad' de los medios elegidos no siempre resultará evidente, por consiguiente, conviene que los Estados indiquen en sus informes no sólo las medidas que han adoptado sino también en qué se basan para considerar tales medidas como las más 'apropiadas' a la vista de las circunstancias.

"• El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo; sin embargo, la progresividad no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo, 'ya que requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales'.



"• Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del pacto, que 'es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo'.

"• Corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del pacto.

"• Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, 'debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas'.

"• De ahí que aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, 'sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes'. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción.

"Como se advierte, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido –inmediatas– y de resultado –mediatas o de cumplimiento progresivo–. Las primeras se refieren a que los derechos se ejerciten 'sin discriminación' y a que el Estado 'adopte medidas', dentro de un plazo razonablemente breve, que sean deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones convencionales.



"Las obligaciones de resultado se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar por lo menos, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el pacto.

"Esto es, las obligaciones convencionales requieren de un estándar mínimo de cumplimiento, pero no se agotan ahí, sino que resulta menester que, al mismo tiempo, el Estado se encuentre realizando todas las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

"En esa lógica, en virtud del derecho consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se impone al Estado Mexicano, por una parte, una obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho al nivel más alto posible de salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio hasta el máximo de los recursos que disponga.

"Ahora bien, para determinar si un Estado ha fallado en adoptar medidas para la realización de los derechos económicos y sociales, hasta el 'máximo de los recursos de que disponga', el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió el documento intitulado: 'Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el «máximo de los recursos de que disponga» de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto' –veintiuno de septiembre de dos mil siete–, de la que se desprende lo siguiente:

"• La disponibilidad de recursos, aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que 'el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas'. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes.



"• Para que un Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, 'debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición' en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

"• Cuando se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, se deben examinar las medidas legislativas o de otra índole que haya adoptado, siendo que para determinar si son 'adecuadas' o 'razonables', se tomarán en cuenta, entre otras cuestiones, las siguientes: (I) hasta qué punto las medidas adoptadas fueron 'deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos'; (II) 'si el Estado ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria'; (III) si la decisión del Estado de no asignar recursos disponibles se ajustó a la normas internacionales de derechos humanos; (IV) en caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; (V) el marco cronológico en que se adoptaron las medidas; y (VI) si 'las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados', si las medidas fueron no discriminatorias y 'si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo'.

"Como puede verse, cuando el Estado contratante, aduciendo una falta de recursos incumpla con la plena realización del derecho al nivel más alto posible de salud, o bien, no asegure los niveles esenciales del mismo, corresponderá no sólo a éste comprobar dicha situación, sino además debe acreditar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que están a su disposición, habida cuenta que en el uso de su arbitrio para el desarrollo de las políticas públicas, y para las decisiones atinentes a la distribución o redistribución de recursos, debe tomar en cuenta a los grupos vulnerables, así como a las situaciones de riesgo, en el entendido de que se encuentra proscrito que incurra en decisiones que resulten arbitrarias o discriminatorias."

Destaca de la ejecutoria que las normas internacionales imponen al Estado Mexicano, por una parte, una obligación inmediata de asegurar a las personas,



al menos, un nivel esencial del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio hasta el máximo de los recursos que disponga.

Así, cuando el Estado contratante, aduciendo una falta de recursos, incumpla con la plena realización del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, o bien, no asegure los niveles esenciales del mismo, corresponderá no sólo a éste comprobar dicha situación, sino además debe acreditar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que están a su disposición, habida cuenta que en el uso de su arbitrio para el desarrollo de las políticas públicas, y para las decisiones atinentes a la distribución o redistribución de recursos, debe tomar en cuenta a los grupos vulnerables, así como a las situaciones de riesgo, en el entendido de que se encuentra proscrito que incurra en decisiones que resulten arbitrarias o discriminatorias.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el incidente de inejecución 493/2001, en sesión de veintiocho de febrero de dos mil dos, determinó que el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹ acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, de donde se desprende que en el propio texto de la norma constitucional referida subyace el principio de modificación presupuestaria, al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior, y otro posterior, a saber: a) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, b) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo; de manera que el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfatizar las obligaciones

³¹ "Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."



pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergable.

Además, dijo, si la autoridad ya tiene autorizado un presupuesto que le permite efectuar un pago, aun cuando no esté previsto específicamente en él, debe realizarlo si con ello da cumplimiento a un mandato de amparo, pues exclusivamente en esta hipótesis no podría considerarse jurídicamente que vulnera la prohibición contenida en el artículo 126 de la Constitución General de la República, en razón de que el cumplimiento de la suspensión decretada en el incidente deducido de un juicio de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la supremacía de la Constitución Federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente, por lo que únicamente en estas hipótesis no puede operar el principio de responsabilidad que deriva del mencionado artículo 126 constitucional, pues técnicamente no se estaría contraviniendo, sino que se actualizaría un caso de excepción en el que no sería punible la conducta de la autoridad.

Asimismo, considera que tal proceder tampoco contravendría el artículo 134 del Ordenamiento Fundamental, relativo al manejo de los recursos económicos con apego al principio de honradez, la cual se entiende como un actuar probo, recto, sin desvío alguno, pues no hay improbidad alguna en cumplir un mandato de suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo, por el contrario es un principio rector de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución y, por ende, los mandatos de amparo que derivan de ésta, cuya finalidad es el restablecimiento del orden constitucional.

Consideraciones que sirvieron de sustento para emitir la tesis de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO."³²

³² Época: Novena Época. Registro digital: 187083. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. XX/2002. Página: 12.



Respecto al tema, cabe precisar que México es la economía número 15 por volumen de PIB. Su deuda pública en 2018 fue de 554,636 millones de euros, con una deuda del 53,62% del PIB. Su deuda per cápita es de 4,446€ euros por habitante.³³

El veinte de abril del año en curso, el Consejo de Salubridad General llevó a cabo su segunda reunión de la sesión permanente 2020, de forma virtual, la cual estuvo presidida por el secretario de Salud, Jorge Alcocer Varela, en su calidad de presidente de este órgano colegiado, en la cual se aprobó por unanimidad, entre otros, el siguiente acuerdo: "Un periodo de 10 días para la elaboración final de las consideraciones sobre el proyecto de Guía para asignación de recursos en situación de contingencia".³⁴

BBVA en el informe "La inacción es más peligrosa que la sobrerreacción, tanto para la salud pública como para la economía",³⁵ señala que ante un entorno económico de incertidumbre mundial derivado de la pandemia COVID-19, México debe trabajar de manera inmediata en acciones que le permitan apoyar a la población del riesgo de contagio. Es por ello, que BBVA sugiere que además de los esfuerzos para generar conciencia sobre el aislamiento de la población, se contemplen, de ser necesarias, medidas más "drásticas" para que se cumpla, tomando como ejemplo lo que se ha realizado en otros países, donde aparentemente fue tardío.³⁶

Uno de los puntos que enfatizan los economistas de BBVA Research en México se refiere a redirigir el gasto público al sistema de salud pública, así como a apoyar a las familias. También prevén que tanto la inversión pública como la producción industrial tengan fuertes caídas, pero anticipan que con la población quedándose en casa el sector de servicios se verá "severamente afectado en el corto plazo".

³³ <https://datosmacro.expansion.com/paises/mexico> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].

³⁴ <https://www.gob.mx/salud/prensa/108-consejo-de-salubridad-general-lleva-a-cabo-segunda-reunion-de-la-sesion-permanente> [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020].

³⁵ "La inacción es más peligrosa que la sobrerreacción, tanto para la salud pública como para la economía".

³⁶ <https://www.bbva.com/es/mx/urgen-medidas-economicas-y-de-salud-para-contrarrestar-el-impacto-del-covid-19-en-mexico/> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



Lo anterior ha llevado a la Ciudad de México a redirigir cuatro mil millones de pesos del gasto asignado en 2020 para la atención de la crisis sanitaria originada con el COVID-19, lo que representa 2 por ciento de los 234 mil millones de pesos del presupuesto autorizado para este año, principalmente de los capítulos 2000 y 3000, correspondientes a servicios generales, materiales y suministros.³⁷ Lo que lleva a considerar que, a nivel federal, es posible realizar la misma acción a fin de garantizar la adquisición, distribución, disposición y entrega de equipos, personal y medicamentos en los hospitales e institutos nacionales de salud pública, para la atención de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 y así proveer al personal encargado de las tareas sanitarias mencionadas del material indispensable para proteger su derecho a la salud y a la vida.

Por otra parte, no le provoca ningún perjuicio en los términos en que se concedió la suspensión, pues de ninguna manera se está obligando que de manera genérica se otorgue el equipo de protección al personal que labora en la institución, sino que el otorgado sea el adecuado conforme a los lineamientos médicos en vigor para evitar, en la medida de lo posible, que se afecte su derecho a la salud y, en su caso, a la vida pues, se reitera, si se mantiene sano al personal de la institución sanitaria se satisface su derecho a la salud, pero también se beneficia al mismo tiempo a la población en general por contar con personal profesional y especializado, que atienda esta situación extraordinaria de afectación grave a la salud pública, así como al demás personal que se requiere para que los servicios de la institución de salud sigan funcionando adecuadamente.

Conforme a lo expuesto con antelación, este Tribunal Colegiado considera que, en efecto, es procedente conceder a los quejosos la suspensión de oficio y de plano, puesto que, como se dijo, los médicos, enfermeros, camilleros, personal de salubridad y demás personas que laboran en cualquier otra área del citado instituto de salud, son altamente potenciales de riesgo y el artículo 15 de la Ley de Amparo prevé ciertos supuestos que, por su gravedad, se consideran

³⁷ <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/05/02/reasignan-4-mil-mdp-del-gasto-anual-para-la-atencion-del-covid-19-3121.html> [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020].



urgentes y que ameritan una tramitación inmediata; tal es el caso en que el acto reclamado implique peligro a su vida.

Dicho precepto legal, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional, que establece que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia, no admite solamente una interpretación literal conforme a la cual, "el peligro de vida" se actualice sólo en casos en que haya una persecución letal o una pena de muerte, es decir, en aquellos casos en los que directamente se vea comprometida la vida de un individuo.

Por tanto, una interpretación de tal expresión, sensible a las problemáticas actuales y a la protección de los derechos humanos, lleva a considerar que son diversas las hipótesis que de facto pueden representar un riesgo o amenaza a la subsistencia de las personas, como sucede en determinados casos en torno a ciertos riesgos o afectaciones a la salud que comprometen la subsistencia o integridad de las personas, pues son esas situaciones de alto y sensible riesgo a las que la legislación de amparo ha querido acoger y dar una protección especial y de amplio acceso, haciendo inaplazable y de carácter urgente proveer sobre la demanda y su suspensión.

Además, que en el ámbito jurisdiccional, específicamente en los juicios de amparo, tratándose de asuntos donde los actos reclamados puedan afectar la salud de la parte quejosa, hasta el grado de poner en riesgo su vida, se considera procedente que los tribunales deben interpretar el artículo 15 de la Ley de Amparo con la mayor amplitud, a efecto de proteger los derechos humanos de la parte promovente, considerándolos casos urgentes y de tramitación inmediata.

Por ello, contrario a la pretensión de las recurrentes, se estima correcta la determinación de la Juez de Distrito de dar al presente asunto un tratamiento urgente y, por ende, haberse pronunciado respecto a la suspensión de oficio y de plano de los actos reclamados, de conformidad con el artículo 126 de la Ley de Amparo.

En esa tesitura, no les asiste razón a las recurrentes en cuanto sostienen que el tipo de equipo de protección que cada profesional de la salud debe utilizar



es de acuerdo al tipo de personal y actividad a realizar, es decir, no todo profesional de salud debe portar equipo de protección personal especial, ni todos deben utilizar el mismo, sino que éste va encaminado al tipo de profesionales y a las actividades que desempeñan, pues de toda la información expuesta en el capítulo denominado "situación del personal médico en México", se advierte que en el área médica existen diversos niveles de atención, con diferentes actividades y funciones y, por ende, el tipo de equipo de protección ante el potencial contagio del virus de COVID-19, que cada profesional de la salud debe utilizar, atiende a las funciones desempeñadas por cada trabajador, lo cual varía según los niveles de riesgo en razón de la cercanía del trabajador con personas infectadas, o del nivel de contacto repetido o extendido con fuentes posibles de contagio con motivo de su trabajo.

Se afirma que no les asiste razón, dado que la a quo sí tomo en cuenta dicha situación, puesto que la suspensión se concedió, en el entendido de que el material e insumos médicos consistentes en gorro quirúrgico desechable, mascarilla quirúrgica desechable, uniforme de trabajo, guantes de látex desechables, gafas de protección y dispositivos de protección respiratoria que cubran la cara o respirador purificador de aire motorizado, de ser posible respiradores desechables médicos para partículas N95, deberán ser proporcionados al quejoso, dependiendo del área médica a la que se encuentre asignado.

Ahora, si como se dijo, el equipo de protección ante el potencial contagio del virus de COVID-19 puede variar según los niveles de riesgo en razón de la cercanía del trabajador con personas infectadas, o del nivel de contacto repetido o extendido con fuentes posibles de contagio con motivo de su trabajo; sin embargo, al tratarse de una cuestión que requiere conocimientos técnicos específicos, será la autoridad sanitaria la que determine y deba demostrar en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión, el material y equipo de protección adecuado a cada caso concreto, bajo la vigilancia del órgano de amparo.

En ese tenor, este Tribunal Colegiado de Circuito estima correcta la determinación de la Juez de amparo.

Lo anterior, en cumplimiento tanto a los Lineamientos de implementación de centros de atención temporal COVID-19 (Cat.COVID19) y hospitales móviles



(Emt), así como Proceso de prevención de infecciones para las personas con COVID-19 (enfermedades por SARS-CoV2), contactos y personal de la salud, que resultan coincidentes con los parámetros emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en el documento denominado Prevención y control de infecciones durante la atención sanitaria de casos en los que se sospecha una infección por el nuevo coronavirus (nCoV). Orientaciones provisionales, publicado el veinticinco de enero del año en curso y se adopten las medidas necesarias de contención, vigilancia activa, detección temprana, aislamiento y manejo de casos detectados, así como el seguimiento de contactos y prevención de propagación del COVID-19, conforme a lo establecido por la Secretaría de Salud en el Lineamiento para la atención de pacientes por COVID-19, proceso de prevención de infecciones para las personas con COVID-19 (enfermedad por SARS-CoV2), contactos y personal de la salud publicados en su página oficial y, en su caso, a lo establecido por la Organización Mundial de la Salud.

Sin embargo, debe aclararse en este momento que es ineludible que la responsable otorgue el equipo de protección señalado en párrafos precedentes, so pena de incurrir en el delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo³⁸, como se precisó en la resolución recurrida, pues de otra forma se correría el riesgo de dejar sin atención a los pacientes de COVID-19, con el pretexto de que en la suspensión del juicio de amparo se dejó la posibilidad de no enviar a los quejosos al área COVID si no se les otorga el equipo de protección, lo cual sería inadmisibles en cualquier ejercicio de ponderación, vistos los derechos humanos en riesgo en el presente asunto, en los términos que exige el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, queda como facultad de la responsable implementar los sistemas de verificación de que el material de protección otorgado sea utilizado en las labores del instituto.

³⁸ "Artículo 262. Se impondrá pena de tres a nueve años de prisión, multa de cincuenta a quinientos días, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, al servidor público que con el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión:

"...

"III. No obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra;"



Por otra parte, en relación con la concesión de la suspensión de oficio y de plano no debe pasarse inadvertido que el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso.

La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.

Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

Igualmente, el principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México.

Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus



aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales.

En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.

En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

Del mismo modo, el principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los –así llamados– derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país.

Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar



medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país.

Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales.

En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.

En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

Luego, si en el caso la concesión de la suspensión de oficio y de plano responde al principio de progresividad de los derechos humanos, que ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas, pues si en el caso dicha medida se otorgó bajo una situación de emergencia de salubridad con motivo de la pandemia del coronavirus COVID-19 y ser



los que por su labor que desarrolla como enfermero del Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social, con sede en esta ciudad, como se ha precisado supra líneas y que por ello, al prestar su servicio pone en riesgo la salud y la vida, de lo anterior se colige que resulta apegado a derecho que la a quo hubiese otorgado la medida cautelar con fundamento en el artículo 126 de la Ley de Amparo y, por ello, que en virtud de lo antes expuesto también resultan infundados los agravios sujetos a estudio.

Resultan aplicables al caso las tesis de jurisprudencia de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos título, subtítulo, texto y datos de localización son los siguientes:

"Época: Décima Época. Registro digital: 2019325. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.). Página: 980 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas».

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y tam-



bién les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano."

"Época: Décima Época. Registro digital: 2015305. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.). Página: 189 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas».

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)."



"Época: Décima Época. Registro digital: 2015306. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.). Página: 191 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas».

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los –así llamados– derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros ‘objetivos programáticos’, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamenta-



les de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad."

También, debe precisarse que este tribunal no desconoce el principio de relatividad que rige el juicio de amparo y que de un modo u otro irradia en la medida cautelar; sin embargo, por tratarse del derecho a la salud, que tiene una dimensión pública o colectiva, la medida cautelar aquí decretada necesariamente impactará respecto de millones de personas ajenas a este proceso, lo que es acorde con la reinterpretación que debe hacerse de dicho principio, ya que partir de la reforma de junio de dos mil once, al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa.

Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja.

Por esa razón, recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales.

Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los



casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa.

Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado.

En este orden de ideas, la referida Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal de Justicia entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes –supliéndolos si así procediera– y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional.

Lo anterior implica que los Jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

Apoya lo anterior, la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo, contenido y datos de localización siguientes:

"Época: Décima Época. Registro digital: 2016425. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018. Materia(s): Común. Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.). Página: 1101 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas».

"PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011. A partir de la reforma



de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional."

De igual modo, la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo, contenido y datos de localización siguientes:



"Época: Décima Época. Registro digital: 2017955. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018. Materia(s): Común. Tesis: 2a. LXXXIV/2018 (10a.). Página: 1217 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas».

"SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA. Conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible acceder al juicio de amparo para obtener la protección de los intereses legítimos y colectivos, que son aquellos que atañen a 'un grupo, categoría o clase en conjunto'. En cualquier caso, tanto el interés colectivo como el legítimo, comparten como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, no pueden segmentarse. De ahí que, si en los intereses colectivos o legítimos la afectación trasciende a la esfera jurídica subjetiva o individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisibles suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional, pretextándose la violación al principio de relatividad de las sentencias. En ese sentido, el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, debe interpretarse de la manera más favorable a la persona, por lo cual, lejos de invocarse una concepción restringida del principio referido, será menester maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional."

Por otra parte, también debe dejarse claro que esta medida cautelar en modo alguno implica crear una política pública de salud, sino que únicamente se trata de que se cumplan las que ya están establecidas en la Ley General de Salud; esta última afirmación se sustenta en la deferencia que los órganos de control constitucional tienen con las autoridades responsables –quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales– ya que a ellas les corresponderá cumplir con las medidas y acciones sanitarias de contención dictada con la medida cautelar, para evitar el contagio de los quejosos, con el virus COVID-19 y así impedir su propagación.



Además de que la omisión de las responsables puede ocasionar un foco de contagio que se pueda propagar en la población en la que reside el quejoso, debido a la negligencia de las responsables de no proporcionarle el equipo de protección necesario y adecuado para no ser contagiado con el virus, así como las herramientas de trabajo para dar atención a los derechohabientes o beneficiarios de dicho instituto que puedan resultar infectados.

Da sustento a lo anterior, la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido y datos de localización siguientes:

"Época: Décima Época. Registro digital: 2015129. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXXV/2017 (10a.). Página: 217 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas».

"DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE ALCANZAR SU PLENA PROTECCIÓN PROGRESIVAMENTE. Una vez satisfecho el núcleo esencial, los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado una obligación de fin, toda vez que dichas normas establecen un objetivo que el Estado debe alcanzar mediante los medios que considere más adecuados, partiendo de la premisa de que el pleno goce de los derechos sociales no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera progresiva. De esta manera, los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Ahora, este deber implica que tiene que existir una política pública razonable para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión. En este sentido, los tribunales deben analizar si la medida impugnada se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busque alcanzar la plena realización del derecho social. Sin embargo, son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales, por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser deferentes con dichas autoridades."



También resulta aplicable al caso, la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece con el rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"Época: Novena Época. Registro digital: 185721. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, octubre de 2002. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 106/2002. Página: 293.

"JURISPRUDENCIA. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SÓLO PUEDEN ANALIZAR SI UN CRITERIO JURÍDICO TIENE O NO TAL CARÁCTER, SI NO ESTÁ REDACTADO COMO TESIS CON RUBRO, TEXTO Y DATOS DE IDENTIFICACIÓN. Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los artículos 192 y 195 de la Ley de Amparo, 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y puntos 9 y 10, sección primera, capítulo primero, título tercero del Acuerdo 5/1996, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, dictan resoluciones cuyos criterios integran jurisprudencia, a partir de la cual elaboran un proyecto de tesis (con rubro, texto y datos de identificación), lo listan para su análisis en la sesión correspondiente, lo aprueban mediante una resolución administrativa irrecurrible con el carácter de jurisprudencia, y le dan difusión a través del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, los Tribunales Colegiados de Circuito se encuentran obligados a acatar tal jurisprudencia en sus términos, de manera que dichos órganos se encuentran legalmente imposibilitados para cuestionar el carácter, contenido y proceso de integración de la jurisprudencia, independientemente del motivo que pretendan aducir, por lo que una vez que han tenido conocimiento de ella, al actualizarse su aplicación a un caso concreto deben acatar aquel criterio forzosa e ineludiblemente, ya que de lo contrario se le desnaturalizaría al privársele de un atributo, que además de derivar de la propia norma constitucional, la justifica como una fuente formal del derecho. En cambio, cuando alguna de las partes invoque ante un Tribunal Colegiado de Circuito un criterio jurídico, anunciando que se trata de jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del cual no existe una tesis redactada, aprobada y publicada formalmente, dicho órgano colegiado estará facultado para verificar la existencia de tal criterio, y si éste constituye jurisprudencia."



Luego, ante lo infundado de los argumentos de la parte recurrente, lo procedente es confirmar el acuerdo de cinco de mayo de dos mil veinte, que concedió al quejoso la suspensión de plano.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, 99, 100 y 101, último párrafo, de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.—Se confirma el acuerdo recurrido.

Notifíquese, publíquese y anótese en el libro de gobierno; en su oportunidad, remítase testimonio de esta resolución a la titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en esta ciudad, y en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados José Raymundo Cornejo Olvera y José Martín Hernández Simental y la licenciada Rosalba Salazar Luján, secretaria en funciones de Magistrada, autorizada por la Comisión de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión celebrada el día seis de agosto de dos mil diecinueve, con apoyo en el numeral 26, párrafo segundo y en el artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, siendo presidente y ponente el primero de los nombrados.

Nota: La parte conducente de las sentencias relativas al amparo en revisión 315/2010 y al incidente de inejecución 493/2001 citadas en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIV, julio de 2011, página 1028 y XV, marzo de 2002, página 504, con números de registro digital: 23003 y 16968, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE PROPORCIONAR AL PERSONAL QUE LABORA EN LOS HOSPITALES PÚBLICOS EXPUESTO AL CONTAGIO DEL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), LOS INSUMOS Y EQUIPO MÉDICO ADECUADOS PARA LA PROTECCIÓN DE SU SALUD.

Quando se reclama de las autoridades responsables la omisión de proveer al personal mencionado los insumos y equipo médico adecuados a efecto de tratar a la población en general, con la finalidad de contar con la protección personal correspondiente para no ser contagiados por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), procede conceder la suspensión de oficio y de plano, prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo, pues de las consideraciones torales que dieron lugar a la Resolución Número 1/2020, sobre la Pandemia y Derechos Humanos en las Américas (adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el diez de abril de dos mil veinte), se concluye que la pandemia generada por el coronavirus de que se trata trastoca el derecho humano a la salud, por lo que puede constituir un acto que incida en la pérdida de la vida. Además, si bien es cierto que el acto reclamado es negativo, también lo es que conforme a la evolución de la teoría constitucional sobre la medida cautelar, ésta ya establecía efectos anticipados siempre y cuando se actualizara la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin dejar de observar el orden público y el interés social; de ahí que en términos del artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo procede otorgar la suspensión al considerar que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando de concederse la providencia cautelar se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/30 K (10a.)

Queja 79/2020. Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Estatal Chihuahua del Instituto Mexicano del Seguro Social. 12 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretario: Pablo Chávez Gamboa.



Queja 80/2020. Delegada del Instituto Mexicano del Seguro Social. 15 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Salazar Luján, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada, con apoyo en los artículos 26, párrafo segundo y 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretario: Irving Armando Anchondo Anchondo.

Queja 82/2020. Delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social en Chihuahua y otros. 15 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla.

Queja 87/2020. Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Estatal Chihuahua del Instituto Mexicano del Seguro Social y otros. 19 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 107/2020. Director del Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social y otro. 1 de junio de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretario: Pablo Chávez Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19). AL CONSTITUIR SU BROTE UNA EMERGENCIA DE SALUD PÚBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL, AMERITA EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS PREVENTIVAS URGENTES PARA LA PROTECCIÓN DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN LOS HOSPITALES PÚBLICOS Y ESTÁ EXPUESTO AL CONTAGIO.

La Organización Mundial de la Salud declaró al brote del virus SARS-CoV2 (COVID-19) una emergencia de salud pública de importancia internacional y, posteriormente, una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que los han confirmado. Así, dicha situación tan grave amerita el establecimiento de medidas preventivas urgentes, principalmente en relación con las personas que tienen mayor riesgo, como lo son



los adultos mayores y aquellas que tengan afectaciones de salud, pero también para la protección del personal que presta sus servicios en algún hospital público y está expuesto al contagio del virus mencionado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/31 K (10a.)

Queja 79/2020. Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Estatal Chihuahua del Instituto Mexicano del Seguro Social. 12 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretario: Pablo Chávez Gamboa.

Queja 80/2020. Delegada del Instituto Mexicano del Seguro Social. 15 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Salazar Luján, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada, con apoyo en los artículos 26, párrafo segundo y 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretario: Irving Armando Anchondo Anchondo.

Queja 82/2020. Delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social en Chihuahua y otros. 15 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla.

Queja 87/2020. Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Estatal Chihuahua del Instituto Mexicano del Seguro Social y otros. 19 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 107/2020. Director del Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social y otro. 1 de junio de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretario: Pablo Chávez Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



USURA. PARA EL ANÁLISIS DE LO NOTORIAMENTE EXCESIVO DE LOS INTERESES PACTADOS EN LOS CONTRATOS DE CRÉDITO AUTOMOTRIZ DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS DERECHOS HUMANOS TANTO DE LA PARTE DEMANDADA COMO DE LA EMPRESA DE AUTOFINANCIAMIENTO ACTORA.

AMPARO DIRECTO 502/2019. 1 DE OCTUBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: OCTAVIO RAMOS RAMOS. SECRETARIO: FRANCISCO JUÁREZ MOLINA.

CONSIDERANDO:

SÉPTIMO.—Conceptos de violación que prosperan. Resultan sustancialmente fundados y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada, los motivos de disenso que se analizan a continuación.

Señala la quejosa, que la sentencia reclamada le causa perjuicio, dado que la autoridad responsable debió tomar en cuenta que tanto la impetrante como la parte demandada en el juicio de origen son sujetos de derechos humanos, por lo que debió resolver con equidad y respeto.

En consideración de la quejosa, para evaluar la usura la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó la jurisprudencia por contradicción de tesis 1a./J. 57/2016 (10a.), de título y subtítulo: "USURA. EN LA EVALUACIÓN DE LO NOTORIAMENTE EXCESIVO DE LOS INTERESES ESTIPULADOS, EL COSTO ANUAL TOTAL (CAT) QUE REPORTE EL VALOR MÁS ALTO RESPECTO A OPERACIONES SIMILARES, ES UN REFERENTE FINANCIERO ADECUADO PARA SU ANÁLISIS, CUANDO EL DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN ES UN TÍTULO DE CRÉDITO."⁴ en la que se precisó que los juzgadores deben ponderar los derechos de ambas partes, siendo que en el caso la responsable únicamente protegió los derechos de la parte demandada.

⁴ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas y en la página 882, con número de registro digital: 2013075, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, Décima Época de la *Gaceta del Semanario de la Federación*.



Finalmente, concluye la quejosa que el Juez de Distrito responsable dejó de considerar al reducir la tasa de interés moratoria demandada, las condiciones del mercado en que se encuentra el giro comercial de la empresa actora y las afectaciones económicas que sufre por el impago de la deuda, por lo que debió ponderar los derechos humanos que como persona moral tiene y los de la parte deudora, sin perder de vista la naturaleza sancionadora de los intereses moratorios, ya que al tener como actividad comercial el préstamo de dinero y estar regulada legalmente, tal circunstancia debió ser ponderada al evaluar la usura, como lo hizo nuestro Máximo Tribunal en el precedente citado, al multiplicar por uno punto cinco (1.5) que es como se debe tasar el interés moratorio.

Resultan sustancialmente fundados los argumentos anteriores.

En efecto, si bien, como se analizó en el considerando que antecede, el Juez de Distrito tiene la facultad para reducir de oficio los intereses moratorios pactados en el documento base de la acción, si los considera usurarios, realizando para ello un estudio pormenorizado de los elementos de convicción con que cuenta, atendiendo a los parámetros señalados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los criterios previamente referidos, para lo cual puede válidamente apartarse de tomar como referente el costo anual total (CAT) y utilizar en su lugar algún otro indicador financiero de carácter similar al del caso que se trate, siempre y cuando justifique esto último, como sucedió en la especie.

Sin embargo, al realizar tal procedimiento, como lo aduce la impetrante, debe tomar en cuenta tanto los derechos humanos de la parte demandada como los de la empresa de autofinanciamiento; razón por la cual, al fijar el porcentaje de interés moratorio que resulte del estudio señalado, el mismo debe ser equitativo para ambas partes, esto es, no puede ser tan alto que provoque, precisamente, el fenómeno de explotación proscrito por la ley y los tratados internacionales que dieron origen a la jurisprudencia ya referida, pero tampoco puede ser tan bajo que afecte los intereses de la empresa que otorgó el financiamiento, dado que debe atenderse también al riesgo que asumió dicha institución al otorgar el crédito de que se trata, ya que dicho interés se pacta en el documento base de la acción para compensar la falta de pago oportuno del financiamiento extendido.



En ese tenor, conforme a los criterios 1a./J. 57/2016 (10a.), sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la diversa jurisprudencia VII.1o.C. J/15 (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, transcritas en el considerando que antecede, la tasa de interés que debe tomar el juzgador como referente para el análisis de la usura, así como para la fijación del porcentaje de interés moratorio al que debe reducirse la tasa pactada en el documento base de la acción, debe ser la que a la fecha de mayor proximidad a la suscripción del documento, reporte el valor más alto para operaciones similares.

Lo anterior guarda relación con lo razonado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 3087/2014, en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, al precisar:

"...Tercer momento. **En relación a la reducción de la tasa de interés pactada, cuando así proceda**, el operador jurídico debe partir de la base de que el criterio sobre la detección judicial de la usura y su supresión, no pretende el establecimiento de una regularidad de tasas de interés que anule por completo la voluntad de las partes, pues ese criterio está dirigido a propiciar en la medida de lo posible, el mayor respeto a la voluntad expresada por las partes al contratar y fijar una tasa de interés de común acuerdo, por ello, la facultad judicial de reducir una tasa de interés cuando se advierte la existencia de un pacto de interés usurario, **no autoriza a que en automático el juzgador reduzca la tasa de interés pactada por las partes hasta el límite de lo que se considera no usurario (CAT más alto para el tipo de crédito contratado) y mucho menos a que esa disminución sea a una tasa inferior a ese límite**; por el contrario, atendiendo a las circunstancias concretas del caso y conforme al material probatorio aportado en autos, **una vez que el órgano jurisdiccional ha llegado a la conclusión de que la tasa pactada es usuraria, debe proceder a reducir el monto de los intereses, para lo cual deberá tomar en cuenta que la reducción no podrá quedar por debajo del CAT más alto tomado como referencia, es decir, podrá ser igual o estar cercanamente por encima de dicho referente, considerando las particularidades del préstamo, el tipo de operación, el riesgo asumido por el acreedor, el plazo pactado, etcétera. ...**" (lo resaltado es propio).



Sin embargo, el Juez de Distrito responsable al apreciar el carácter usurario de los intereses fijados en el pagaré suscrito por el consumidor en favor de la empresa inconforme y cuyo destino era la adquisición de un vehículo –114% anual–, si bien tomó como referente la tasa promedio ponderada por saldo, no consideró el mayor porcentaje, dado que fijó un porcentaje del doce punto noventa y cinco (12.95%) anual, que refirió era el intermedio entre la tasa más alta –15% (quince por ciento)– y la menor –10.9% (diez punto nueve por ciento)– en esa data; lo que trae como consecuencia que en ese aspecto, no haya seguido los lineamientos que señalan las jurisprudencias aludidas y, por ende, la fijación de tal porcentaje vulnera los derechos de la imputante.

En las relatadas consideraciones, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que el Juez de Distrito responsable:

1. Deje insubsistente la sentencia reclamada.

2. En su lugar emita otra en la que, dejando intocado lo que no fue materia de concesión, reduzca el porcentaje de interés moratorio, de conformidad con lo establecido por los criterios de jurisprudencia referidos en esta ejecutoria, esto es, conforme al porcentaje que a la fecha de mayor proximidad a la suscripción del documento, reporte el valor más alto para operaciones similares (quince por ciento según lo señalado por el propio juzgador responsable).

Con las anteriores consideraciones, no se soslaya lo razonado en el diverso amparo directo 174/2018 de este Tribunal Colegiado, resuelto en sesión pública de veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, en el cual se estimó que en un caso similar al tratado en este asunto, había sido correcta la determinación del Juez de Distrito responsable al fijar la reducción del porcentaje de interés moratorio, tomando como base el punto equidistante entre el factor máximo y el mínimo de la tasa de interés efectivo promedio reportadas en la época de expedición del documento base de la acción por las instituciones financieras y bancarias que aparecía en la publicación del Banco de México, que obtuvo al sumar el valor más alto reportado por ***** (catorce punto ocho por ciento –14.8%–) con su similar más bajo que reportó ***** (diez punto nueve por ciento –10.9%–) y dividirlo entre dos (que correspondió a la ponderación de la



tasa promedio) para concluir que la tasa de interés efectiva promedio ponderado por saldo (TIEPPS) resultaba en un 12.85 % (doce punto ochenta y cinco por ciento) anual, equivalente a un 1.070% (uno punto cero setenta por ciento) mensual, a lo cual se redujo el porcentaje pactado en el título de crédito.

Sin embargo, de una nueva reflexión acerca de dicha temática, se estima que no es dable continuar con el referido criterio, dado que atendiendo a lo señalado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 3087/2014, así como al contenido de la jurisprudencia 1a./J. 57/2016 (10a.), emitida por dicha Sala, la facultad judicial de reducir una tasa de interés cuando se advierte la existencia de un pacto de interés usurario, como ya se precisó en párrafos precedentes, no autoriza a que en automático el juzgador reduzca la tasa de interés pactada por las partes hasta el límite de lo que se considera no usurario y mucho menos a que esa disminución sea a una tasa inferior a ese límite; por el contrario, atendiendo a las circunstancias concretas del caso y conforme al material probatorio aportado en autos, una vez que el órgano jurisdiccional ha llegado a la conclusión de que la tasa pactada es usuraria, debe proceder a reducir el monto de los intereses, para lo cual deberá tomar en cuenta que la reducción no deberá atender al porcentaje más bajo, ni sacar u obtener un promedio con el factor más alto de la tasa de interés utilizada, sino que debe considerar el valor más alto que reporte el citado referente financiero, es decir, podrá ser igual o estar cercanamente por encima de dicho referente pero nunca por debajo; motivo por el cual, este órgano colegiado se aparta del criterio referido en el párrafo que antecede.

OCTAVO.—Transparencia y Acceso a la Información Pública. En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Federal; 8, 70, 73 y 111 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 68 y 71 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 8o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hágase del conocimiento de la parte (quejosa o recurrente) que esta resolución estará a disposición del público para su consulta, cuando así lo solicite, conforme al procedimiento de acceso a la información; y que tiene el derecho de oponerse a la publicación de sus datos personales para que, cuando se presente una



solicitud de acceso a alguna de las resoluciones públicas o a las pruebas y demás constancias que obren en el expediente respectivo, la unidad administrativa que lo tenga bajo su resguardo, determine si tal oposición puede surtir efectos, considerando si es información reservada y, de esta manera, respetando el derecho a su privacidad, la decisión de la publicación de sus datos, sea acorde a sus intereses.

Sin embargo, para el caso de que se trate de la versión pública de dicha resolución, aun cuando no se haya ejercido esa oposición, se suprimirán los datos sensibles de la parte (quejosa o recurrente), procurándose que la supresión no impida conocer el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional.

Todo ello, sin perjuicio de que el procedimiento de consulta y acceso a las constancias audiovisuales de la sesión pública de este tribunal y versión estenográfica de la misma, relativas a la discusión y votación de este fallo, se ajusten a las previsiones de los ordenamientos citados y, en su caso, a los protocolos que al efecto se emitan por la instancia competente.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su endosataria en procuración, por las razones y para los efectos expuestos en el considerando séptimo de esta sentencia.

SEGUNDO.—En su oportunidad, dése cumplimiento al último considerando de este fallo, en los términos ahí precisados.

Notifíquese; publíquese y anótese en el libro de gobierno de este tribunal; con testimonio de esta ejecutoria, vuelvan los autos del juicio de origen a la autoridad responsable y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, Alfredo Cid García y Octa-



vio Ramos Ramos, así como el licenciado Sergio Rochin García, secretario de tribunal autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado de Circuito, en términos de lo dispuesto por el artículo 26, en relación con el diverso 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, comunicado mediante oficio SEPLE./GEN./005/4594/2019, de once de septiembre de dos mil diecinueve, emitido por el secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión de la misma fecha; siendo presidente el primero y ponente el segundo de los mencionados.

En términos de lo previsto en los artículos 110, fracción XI, 113, fracción I y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 VII.1o.C. J/15 (10a.), de título y subtítulo: "USURA. TRATÁNDOSE DE TÍTULOS DE CRÉDITO SUSCRITOS EN FAVOR DE UN PARTICULAR, CUYAS ACTIVIDADES NO SE EQUIPARAN A LAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS, PARA EL ANÁLISIS DE LO NOTORIAMENTE EXCESIVO DE LOS INTERESES PACTADOS EN AQUÉLLOS, EL JUZGADOR PUEDE TOMAR EN CUENTA COMO PARÁMETRO LA TASA DE INTERÉS EFECTIVA PROMEDIO PONDERADA (TEPP) REGULADA POR EL BANCO DE MÉXICO, CONJUNTAMENTE CON LOS PARÁMETROS GUÍA ESTABLECIDOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVA AL EXAMEN DE AQUÉLLA." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo II, diciembre de 2018, página 953, con número de registro digital: 2018865.

El 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 citado en esta ejecutoria, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, marzo de 2008, página 2369, con número de registro digital: 1608.

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



USURA. PARA EL ANÁLISIS DE LO NOTORIAMENTE EXCESIVO DE LOS INTERESES PACTADOS EN LOS CONTRATOS DE CRÉDITO AUTOMOTRIZ DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS DERECHOS HUMANOS TANTO DE LA PARTE DEMANDADA COMO DE LA EMPRESA DE AUTOFINANCIAMIENTO ACTORA.

Conforme a las jurisprudencias 1a./J. 57/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "USURA. EN LA EVALUACIÓN DE LO NOTORIAMENTE EXCESIVO DE LOS INTERESES ESTIPULADOS, EL COSTO ANUAL TOTAL (CAT) QUE REPORTE EL VALOR MÁS ALTO RESPECTO A OPERACIONES SIMILARES, ES UN REFERENTE FINANCIERO ADECUADO PARA SU ANÁLISIS, CUANDO EL DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN ES UN TÍTULO DE CRÉDITO." y VII.1o.C. J/15 (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, que este tribunal comparte, de título y subtítulo: "USURA. TRATÁNDOSE DE TÍTULOS DE CRÉDITO SUSCRITOS EN FAVOR DE UN PARTICULAR, CUYAS ACTIVIDADES NO SE EQUIPAREN A LAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS, PARA EL ANÁLISIS DE LO NOTORIAMENTE EXCESIVO DE LOS INTERESES PACTADOS EN AQUÉLLOS, EL JUZGADOR PUEDE TOMAR EN CUENTA COMO PARÁMETRO LA TASA DE INTERÉS EFECTIVA PROMEDIO PONDERADA (TEPP) REGULADA POR EL BANCO DE MÉXICO, CONJUNTAMENTE CON LOS PARÁMETROS GUÍA ESTABLECIDOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVA AL EXAMEN DE AQUÉLLA.", la tasa de interés que debe tomar el juzgador como referente para el análisis de la posible actualización del fenómeno de usura, así como la fijación del porcentaje de interés moratorio al que debe reducirse la tasa pactada en el documento base de la acción debe ser la que a la fecha de mayor proximidad a la suscripción del documento, reporte el valor más alto para operaciones similares; por tanto, cuando el juzgador, de oficio, reduzca los intereses moratorios pactados en el documento base de la acción por considerarlos usurarios, debe realizar un estudio pormenorizado de los elementos de convicción con los que cuenta, pero debiendo tomar en cuenta los derechos humanos tanto de la parte demandada como los de la empresa de autofinanciamiento actora, razón por la cual, el porcentaje de interés moratorio que resulte del estudio señalado, debe ser equitativo para ambas partes, esto es, no puede ser tan alto que provoque, precisamente, el



fenómeno de explotación proscrito por la ley y los tratados internacionales, que dio origen a los referidos criterios, pero tampoco puede ser tan bajo que afecte injustificadamente los intereses de la empresa que otorgó el financiamiento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO.

X.2o. J/2 C (10a.)

Amparo directo 502/2019. 1 de octubre de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Octavio Ramos Ramos. Secretario: Francisco Juárez Molina.

Amparo directo 623/2019. Sistema de Crédito Automotriz, S.A. de C.V. (SICREA). 18 de octubre de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Rochin García, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos del artículo 26, en relación con el diverso 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Secretario: Cliserio Vargas Suárez.

Amparo directo 766/2019. Sistema de Crédito Automotriz, S.A. de C.V. (SICREA). 3 de enero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Martínez. Secretario: Sergio Rochin García.

Amparo directo 770/2019. Sistema de Crédito Automotriz, S.A. de C.V. (SICREA). 9 de enero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Martínez. Secretaria: Patricia Ramos Hernández.

Amparo directo 825/2019. Sistema de Crédito Automotriz, S.A. de C.V. (SICREA). 30 de enero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Martínez. Secretario: Fredy Sánchez Ramírez.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 57/2016 (10a.) y VII.1o.C. J/15 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 882 y 61, Tomo II, diciembre de 2018, página 953, con números de registro digital: 2013075 y 2018865, respectivamente.

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.

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.

