

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federaci3n



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACI3N

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

D3CIMA 3POCA

LIBRO 85
TOMO I

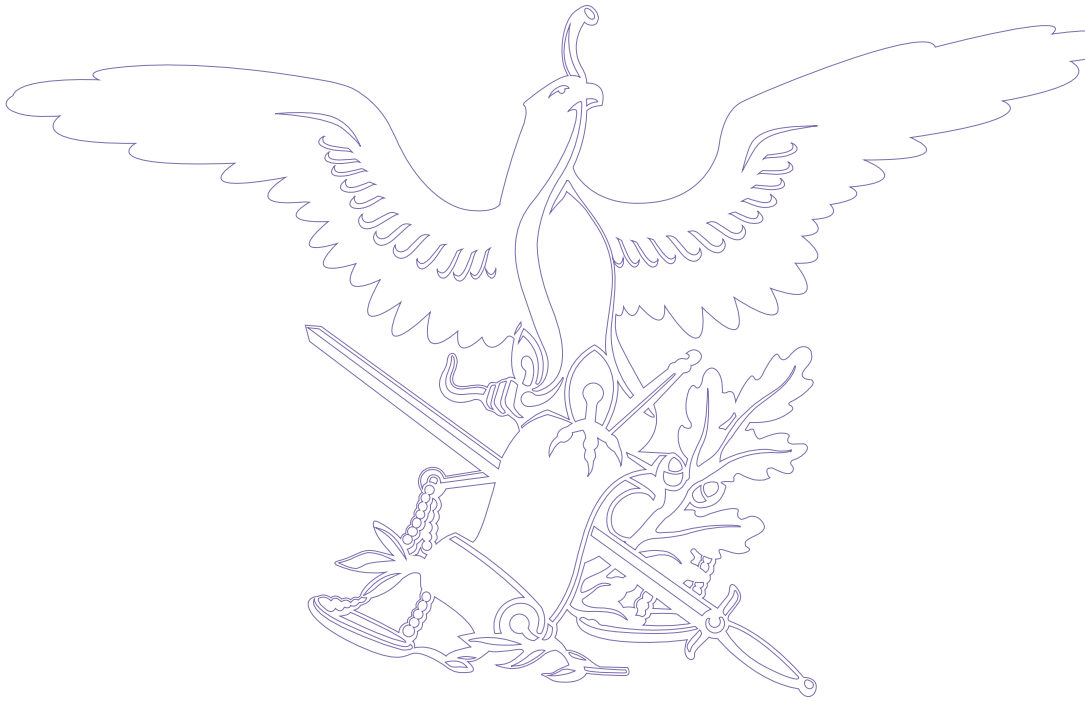
Abril de 2021

Pleno, Salas y Plenos 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 85
TOMO I

Abril de 2021

Pleno, Salas y Plenos 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

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Contenido	XIII
Advertencia	XV
Épocas	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito	XXVII
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Cir- cuito.....	LIII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 5

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

5

■ Subsección 6

Ejecutorias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad

189

■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 213

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 347

■ Subsección 2

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 353

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 491

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 695

■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis	705
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	1963
■ Sección Segunda	
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	2089
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Primera	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
■ Subsección 1	
Pleno.....	2375
■ Subsección 2	
Salas	2397
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	2407
■ SÉPTIMA PARTE	
Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales	2739

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2751
Índice de Ejecutorias	2781
Índice de Votos	2795
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	2817
Índice de Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad.....	2833
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2835
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	2837
Índice Sentencias Relevantes dictadas por otros Tribunales	2839
Índice en Materia Constitucional.....	2841
Índice en Materia Penal	2847
Índice en Materia Administrativa.....	2855
Índice en Materia Civil.....	2863
Índice en Materia Laboral	2869
Índice en Materia Común.....	2877
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	2889
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2907
Índice de Ordenamientos	2927

CONTENIDO



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

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

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

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

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

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



ADVERTENCIA

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

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

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

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

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

P./J. 1/2021 (10a.) 1a./J. 1/2021(10a.) 2a./J. 1/2021 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

P. I/2021 (10a.) 1a. I/2021 (10a.) 2a. I/2021 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

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

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

Ejemplos:

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

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

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

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

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

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

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

Ejemplo:

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

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

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

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

Ejemplo:

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 A (10a.)

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

b. TESIS AISLADAS

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

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;

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

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

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

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

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

Ejemplo:

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

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

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

Ejemplo:

(VIII Región) 1o. 1 A (10a.)

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



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

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

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

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

PRIMER PERIODO (JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

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	12°	Presidente	JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JOEL CARRANCO ZÚÑIGA
	2°		ÓSCAR PALOMO CARRASCO
	3°		OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ
	4°		JEAN CLAUDE ANDRÉ TRON PETIT
	5°		MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ
	6°		FROYLÁN BORGES ARANDA
	7°		RICARDO OLVERA GARCÍA
	8°		MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO
	9°		SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ
	10°		ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ
	11°		URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	12°		JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN
	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	16°	Presidente	J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI

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°		ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ
	13°		JOSÉ RIGOBERTO DUEÑAS CALDERÓN
	14°		ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ
	15°		DANIEL HORACIO ESCUDERO CONTRERAS
	16°		J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI

**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

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIAS EN TOLUCA,
Y NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO
TIPOS DE PLENO (ESPECIALIZADOS)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	3°	Presidenta	MARÍA DE LOURDES LOZANO MENDOZA
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA PENAL			
Toluca	1°		OLGA ESTREVER ESCAMILLA
	2°		JULIO CÉSAR GUTIÉRREZ GUADARRAMA
	3°		MARÍA DE LOURDES LOZANO MENDOZA
	4°		RAÚL VALERIO RAMÍREZ
Nezahualcóyotl	2°		JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ
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°		-----
	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	ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA DE TRABAJO

Toluca	1°		ARTURO GARCÍA TORRES
	1°		ALEJANDRO SOSA ORTIZ
	1°		ALEJANDRO VARGAS ENZÁSTEGUI
	2°		MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
	2°		JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ
	2°		ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA
Nezahualcóyotl	1°		HUGO GÓMEZ ÁVILA

**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	5°	Presidente	JORGE HÉCTOR CORTÉS ORTIZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		GLORIA AVECIA SOLANO
	2°		JORGE CRISTOBAL ARREDONDO GALLEGOS
	3°		CÉSAR THOMÉ GONZÁLEZ
	4°		LUCILA CASTELÁN RUEDA
	5°		JORGE HÉCTOR CORTÉS ORTIZ
	6°		MARIO ALBERTO DOMÍNGUEZ TREJO
	7°		CLAUDIA MAVEL CURIEL LÓPEZ

**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	5°	Presidente	VÍCTOR JÁUREGUI QUINTERO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		MARTHA LETICIA MURO ARELLANO
	2°		ALBERTO MIGUEL RUIZ MATÍAS
	3°		ÁLVARO OVALLE ÁLVAREZ
	4°		ALMA ROSA DÍAZ MORA
	5°		VÍCTOR JÁUREGUI QUINTERO
	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	5°	Presidenta	GRISELDA GUADALUPE GUZMÁN LÓPEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR
	2°		CECILIA PEÑA COVARRUBIAS
	3°		JOSÉ DE JESÚS QUESADA SÁNCHEZ
	4°		HÉCTOR LANDA RAZO
	5°		GRISELDA GUADALUPE GUZMÁN LÓPEZ
	6°		ARMANDO ERNESTO PÉREZ HURTADO

**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	3°	Presidente	FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ÉDGAR GAYTÁN GALVÁN
	2°		JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS
	3°		FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ

**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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Hermosillo	2°	Presidente CIVIL Y TBJO.	DAVID SOLÍS PÉREZ
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	ARMANDO MATA MORALES
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		GABRIEL ALEJANDRO ZÚÑIGA ROMERO
	2°		CARLA ISSELIN TALAVERA
	3°		ARMANDO MATA MORALES

**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	2°	Presidente	ENRIQUE CABAÑAS RODRÍGUEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		DIÓGENES CRUZ FIGUEROA
	2°		ENRIQUE CABAÑAS RODRÍGUEZ
	3°		MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ GONZÁLEZ

**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°	Presidente	MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY

MAGISTRADOS INTEGRANTES

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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Torreón	2°	Presidenta PENAL Y ADMVA.	ARACELI TRINIDAD DELGADO
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	JUAN MANUEL ROCHÍN GUEVARA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO 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.	1°	Presidenta	DALILA QUERO JUÁREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
S.L.P.	1°		DALILA QUERO JUÁREZ
	1°		JAIME ARTURO GARZÓN OROZCO
	1°		EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES
	2°		HANS EDUARDO LÓPEZ MUÑOZ
	2°		GUILLERMO ESPARZA ALFARO
	2°		RENÉ RUBIO ESCOBAR

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN VILLAHERMOSA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

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

**INTEGRACIÓN DEL PLENO 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 DEL PLENO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA
TIPO DE PLENO (PENAL Y DE 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°		JORGE VALENCIA MÉNDEZ
	2°		JAIME ALLIER CAMPUZANO
	2°		DARÍO CARLOS CONTRERAS FAVILA

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mexicali	3°	Presidente	GUSTAVO GALLEGOS MORALES
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mexicali	1°		JORGE ALBERTO GARZA CHÁVEZ
	2°		BLANCA EVELIA PARRA MEZA
	3°		GUSTAVO GALLEGOS MORALES
	4°		SUSANA MAGDALENA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
	5°		ADÁN GILBERTO VILLARREAL CASTRO
	6°		ALEJANDRO GRACIA GÓMEZ
Tijuana	1°		ROSA EUGENIA GÓMEZ TELLO FOSADO
	2°		MARÍA ELIZABETH ACEVEDO GAXIOLA

**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	RICARDO GARDUÑO PASTEN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ALBERTO AUGUSTO DE LA ROSA BARÁIBAR
	1°		ROBERTO HOYOS APONTE
	1°		JORGE LUIS MEJÍA PEREA
	2°		ALBERTO EMILIO CARMONA
	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°		VÍCTOR MANUEL ESTRADA JUNGO
	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 DEL PLENO DEL DÉCIMO SÉPTIMO
CÍRCULO, CON RESIDENCIA EN CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

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 DEL PLENO 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	1°	Presidente	JUAN GUILLERMO SILVA RODRÍGUEZ
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 DEL PLENO 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.	JAVIER LOYOLA ZOSA
	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 DEL PLENO DEL VIGÉSIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO 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°		IRMA CAUDILLO PEÑA
	2°		J. MARTÍN RANGEL CERVANTES
	2°		-----

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

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 DEL PLENO DEL VIGÉSIMO TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zacatecas	2°	Presidente	FRANCISCO OLMOS AVILÉS
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	HÉCTOR MARTÍN RUIZ PALMA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Durango	1°		LEOPOLDO HERNÁNDEZ CARRILLO
	2°		HÉCTOR MARTÍN RUIZ PALMA
	3°		ÓSCAR MAURICIO MAYCOTT MORALES
	4°		GERARDO TORRES GARCÍA

**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 Licon
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

**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
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

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

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. Marco Polo Rosas Baqueiro

**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
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

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

Mgdo. Víctor Hugo Díaz Arellano
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
Mgdo. Adalberto Eduardo Herrera González

**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

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

Mgda. Edith Encarnación Alarcón Meixueiro
Mgdo. J. Jesús Pérez Grimaldi
Mgda. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo

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

Mgda. Rosa María Galván Zárate
Mgdo. Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso

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

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
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 Gómez Villanueva
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

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

Mgda. María de Lourdes Juárez Sierra
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**

Mgda. Elisa Jiménez Aguilar
Mgdo. Ángel Ponce Peña

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

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández 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
Mgdo. Raúl Valerio Ramírez

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

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

**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

**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 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
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

**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. José Francisco Cilia López

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

**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. René Olvera Gamboa

**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. Oscar 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. Juan Manuel Arredondo Elías
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
Mgda. Susana Teresa Sánchez González

**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. José Luis Sierra López

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Julio Eduardo Díaz Sánchez
Mgda. Cecilia Peña Covarrubias
Mgdo. Héctor Pérez Pérez

**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

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

Zapopan, Jal.
Mgda. Griselda Guadalupe Guzmán López
Mgdo. Francisco Javier Munguía Padilla

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Armando Ernesto Pérez Hurtado
Mgdo. Francisco Javier Rodríguez Huevo
Mgdo. Jesús Valencia Peña

**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. Sergio Eduardo Alvarado Puente
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. Raúl Martínez Martínez
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta

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

Hermosillo, Son.
Mgdo. José Manuel Blanco Quihuis
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. David Solís Pérez

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

Hermosillo, Son.
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. 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
Mgdo. Set Leonel López Gianopoulos
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
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. Luis García Sedas
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez

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

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Roberto Castillo Garrido
Mgdo. Anastacio Martínez García

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

Xalapa, Ver.
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú
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
Mgdo. Alfredo Sánchez Castelán

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

Xalapa, Ver.
Mgdo. Martín Jesús García Monroy
Mgdo. David Gustavo León Hernández
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

Mgdo. Ricardo Samaniego Ramírez

**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. José Manuel de la Fuente Pérez

Mgdo. Fernando Estrada Vásquez

Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso

**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. Hanz Eduardo López Muñoz

**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. Jesús Alberto Ávila Garavito
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Alfredo Barrera Flores
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Roberto Alejandro Navarro Suárez

**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. Cuauhtémoc Carlock Sánchez
Mgdo. Horacio Ortiz González
Mgdo. José Manuel Rodríguez Puerto

**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. 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

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

Morelia, Mich.
Mgdo. Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo
Mgdo. Carlos Hinostrosa 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. José Juan Múzquiz Gómez
Mgda. Sonia Rojas Castro

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

Culiacán, Sin.
Mgdo. Pablo Enríquez Rosas
Mgdo. Alejandro Vega Nieto

**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. Juan Carlos Esper Félix

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. 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

Mgdo. René Rubio Escobar

**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. Juan Manuel García Figueroa

Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

**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

Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez

Mgdo. David Guerrero Espriú

**Quinto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

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. Faustino Cervantes León
Mgdo. Alejandro Gracia Gómez

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Alberto Augusto de la Rosa Baráibar
Mgdo. Roberto Hoyos Aponte
Mgdo. Jorge Luis Mejía Perea

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco Javier Araujo Aguilar
Mgdo. Ricardo Garduño Pasten
Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta
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. Irma Caudillo Peña
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán
Mgdo. Roberto Suárez Muñoz

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. J. Guadalupe Bustamante Guerrero
Mgdo. Moisés Duarte Briz
Mgdo. Francisco Martínez Hernández

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Gustavo Almendárez García
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

Mgdo. Eduardo Ochoa Torres

**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**

Cd. 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
Mgdo. José Manuel Quistián Espericueta

**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.
Mgdo. Elías Álvarez Torres
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

**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

**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

**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 Avilez

**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. Alfonso Soto Martínez

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. Óscar 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. José de Jesús López Arias
Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

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

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q.R.
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
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez
Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz
Mgdo. José Manuel Vélez Barajas

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Félix Rogelio García Hernández
Mgdo. Fernando Hernández Piña
Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Aníbal Lafragua Contreras
Mgdo. Eduardo Iván Ortiz Gorbea
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
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

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 5

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE SU CONSEJERO JURÍDICO, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (LEY NÚMERO 104 DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O DELITOS QUE SE PERSIGAN DE OFICIO" Y "O DE GÉNERO", DE LA LEY NÚMERO 104 DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE RESTRINGE LA POSIBILIDAD DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN EN LOS CONFLICTOS DE VIOLENCIA FAMILIAR CONTRAVIENE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY NÚMERO 104 DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY NÚMERO 104 DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente a veintidós de septiembre de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó **el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, publicado el ocho de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de esa entidad.¹ Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

"Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al síndico municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar

¹ Escrito presentado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.



en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente." (Énfasis añadido en la porción impugnada)

2. **Concepto de invalidez.** Argumenta, en síntesis, lo siguiente:

ÚNICO.—Falta de certeza jurídica, por la contradicción entre los dos primeros párrafos del artículo impugnado.

- El primer párrafo prevé una alternativa de solución de un conflicto en materia de violencia familiar, por la vía de la conciliación. No obstante, el segundo párrafo establece que queda exceptuada la solución de conflictos en materia de violencia familiar.

- Lo anterior genera inseguridad jurídica para el gobernado y la propia autoridad que deberá aplicar el dispositivo en estudio. Por un lado, se otorga la alternativa de solucionar un conflicto referido a violencia familiar a través del procedimiento conciliatorio y, por otro lado, se excluye esa misma alternativa.

- Para determinar si una norma cumple con el principio de legalidad y, por ende, si resulta constitucional, se debe excluir de su redacción cualquier problema de interpretación ambigua o vaga que genere problemas para el observador y aplicador de la norma.

- La seguridad jurídica implica que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido deben contener los elementos mínimos que permitan al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice. Al mismo tiempo, esto implica que el actuar de la autoridad respectiva no resulte arbitrario.²

² La promovente citó la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro y texto: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades,



- La norma impugnada vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, ante la contradicción sustantiva referida a los derechos con los que cuenta el gobernado para resolver un conflicto de violencia familiar y para la propia autoidentificación ante la cual debe desahogarse el procedimiento conciliatorio.

- La aplicación de la norma genera confusión entre los gobernados y los operadores jurídicos en la entidad, pues existe incertidumbre sobre la posibilidad de resolver un conflicto de violencia familiar mediante la vía de la conciliación. Es decir, la norma es imprecisa y confusa al señalar cuáles serán las excepciones para la resolución de conflictos en la materia a través de un procedimiento conciliatorio. Por ello, se transgrede el principio de exacta seguridad jurídica y el de exacta aplicación de la ley.

3. Admisión de la demanda. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.³ El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz para que rindieran sus respectivos informes, y dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde antes del cierre de instrucción.⁴

4. Informes. El Poder Ejecutivo Estatal rindió informe reconociendo la publicación de la norma impugnada.⁵ El Congreso del Estado de Veracruz rindió informe justificado y defendió la constitucionalidad de la norma impugnada.⁶

lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.⁷

³ Acuerdo de doce de septiembre de dos mil diecinueve. Fojas 9 y 9 vuelta del expediente en que se actúa.

⁴ Acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 10 a 11 vuelta.

⁵ *Ibidem*, fojas 105 a 107.

⁶ *Ibidem*, fojas 128 a 131.



El Ministro instructor tuvo por presentados los informes rendidos⁷ y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.⁸

5. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y, al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.⁹

II. Competencia

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal,¹⁰ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹¹ toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de un precepto contenido en el Decreto Número 276, por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. Oportunidad

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, ley reglamentaria) prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del

⁷ Acuerdos de veintidós de octubre de dos mil diecinueve y cinco de noviembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 122 a 123, y 210 a 211.

⁸ Acuerdo de dos de enero de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 246 y 246 vuelta.

⁹ Acuerdo de treinta de enero de dos mil veinte. *Ibidem*, foja 257.

¹⁰ "**Artículo 105.** ... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; ... c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

¹¹ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹²

8. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó el jueves ocho de agosto de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial del Gobierno,¹³ el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el viernes nueve de agosto y concluyó el lunes nueve de septiembre de dos mil diecinueve. Si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. Legitimación

9. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación con el 59 de la ley reglamentaria¹⁴ la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

10. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por Julio Scherer Ibarra en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien actúa en representación del Ejecutivo Federal, y acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento.¹⁵ De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso

¹² **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹³ Fojas 110 a 120 del expediente en que se actúa.

¹⁴ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁵ Foja 8 del expediente en que se actúa.



c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁶ el Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, está legitimado para promover el presente medio de control constitucional. Dado que el consejero jurídico se encuentra legitimado para interponerla en representación del Ejecutivo Federal y además cuestiona una norma general de una entidad federativa, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. Causales de improcedencia

11. Al no haber sido alegada alguna causal de improcedencia indudable y manifiesta,¹⁷ ni advertirse por este Alto Tribunal, resulta procedente el estudio del concepto de invalidez.

VI. Estudio

A. Incompetencia del Poder Legislativo del Estado de Veracruz para regular cuestiones relativas a medios alternativos de solución de controversias en materia penal.

12. En el escrito de demanda, el consejero jurídico cuestiona el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Fami-

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

¹⁷ Como refiere la tesis P. LXXII/95, del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido."



liar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El artículo indicado señala lo siguiente:

"Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

"Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al síndico municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente." (Énfasis añadido)

13. En primer término, resulta relevante precisar que la estructura gramatical de la porción normativa podría conducir a la conclusión de que la norma pretende excluir la posibilidad de conciliar: a) las controversias de violencia familiar; y, b) las controversias de género *contra mujeres y niñas*. Es decir, que la porción "*mujeres y niñas*" únicamente se refiere a las controversias de género y no a las de violencia familiar.

14. Sin embargo, de los trabajos legislativos que dieron lugar a esa porción normativa se desprende que la intención del legislador, en el decreto de ocho de agosto de dos mil diecinueve, fue excluir de la conciliación los conflictos de violencia familiar *en contra de mujeres y niñas*, así como los casos de violencia de género *en contra de mujeres y niñas*. En efecto, del proceso legislativo de la porción controvertida se desprende lo siguiente:

"En el mes de abril de dos mil quince, el mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará, emitió el Segundo Informe de Seguimiento de Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas, en el que se abordó el tema de ***la mediación, conciliación y otras formas de resolución de las denuncias de violencia contra las mujeres.***



"En dicho informe, en especial en el tema que ocupa nuestra atención, se sostuvo que desde el año dos mil catorce la Comisión Interamericana de Mujeres con otros organismos internacionales, y en concreto en el marco del informe presentado por la Unidad de Género y Salud de la Organización Panamericana de la Salud, planteó la necesidad de eliminar la práctica de la mediación o conciliación en los casos de violencia contra las mujeres de manera general y más específicamente en los casos de violencia en la pareja.

"Que, en ese sentido, el informe alude que el Comité de Expertas ha venido sosteniendo que la mediación y la conciliación opera (sic) frecuentemente en contra de las mujeres que son víctimas de violencia porque no existen condiciones de igualdad para participar en una negociación equitativa y llegar a un acuerdo justo. En estos casos, agrega que es frecuente que exista temor fundado de las víctimas y coerción, por parte del agresor, o 'presiones familiares o de la comunidad para que la mujer acepte un proceso de conciliación'.

"Que, en el propio informe se destaca que, desde el uno de febrero de 2007, el Estado Mexicano, a través de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, prohíbe los procedimientos de mediación o conciliación entre el agresor y la víctima.

"Que en la Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas del MESECVI, **se recomendó a México modificar la normativa vigente** en materia penal en el sentido de armonizarla con la Convención de Belém do Pará y la Normativa Internacional y Regional sobre Derechos Humanos. Particularmente, se recomendó la tipificación y armonización legislativa en todas las entidades federativas y diversas normativas federales, de la prohibición del uso de la conciliación y mediación en casos de la violencia contra las mujeres.

"A partir de lo anterior, y con objeto de garantizar la efectividad y aplicación en todos los casos de violencia contra las mujeres, la presente iniciativa extiende la prohibición de los mecanismos de mediación, conciliación y/o cualquier otro medio alternativo que establezca la legislación de nuestro Estado, en concreto a los contenidos en el Código Penal, Civil y de Procedimientos Civiles, así como a la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.



"Si bien, al igual que la legislación federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz prohíbe los mecanismos de mediación, conciliación y/o cualquier otro alternativo; no obstante, lo hace de manera temporal, al establecer que será en tanto dure la situación de violencia, lo que desde luego da un margen para que las y los operadores del sistema de justicia actúen con discrecionalidad, siendo que sin una perspectiva de género, pueden realizar valoraciones estereotipadas, e inadecuadas sobre el riesgo o el hecho de violencia y permitir conciliaciones; por lo que es necesario eliminar ese carácter temporal.

"Por tanto, esta Legislatura debe atender la recomendación hecha por el Comité de Expertas del MESECVI, en el sentido de restringir completamente la mediación o conciliación en estos casos, dado que la violencia contra las mujeres es una flagrante violación a los derechos humanos ..."¹⁸ (Énfasis añadido)

15. Estas consideraciones fueron reiteradas en las discusiones del dictamen de la iniciativa de reforma¹⁹ donde se aprobó la porción normativa ahora impugnada, así como las reformas en el mismo sentido al "Código de Procedimientos Civiles²⁰ y a las Leyes de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos, de

¹⁸ Fojas 177 a 180 del expediente en el que se emite esta sentencia.

¹⁹ Fojas 136 a 140 del Diario de Debates. Primer Año de Ejercicio Constitucional. Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias. Julio 2019. Año 1, Volumen III, Tomo III, Julio de 2019. Consultado en: https://www.legisver.gob.mx/diariodedebates/diariodedebatesLXV/LXV_DiarioDebates_Julio_2019.pdf

²⁰ De ese código se reformaron:

"Artículo 117. Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la declaración especial de ausencia por desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz. (Reformado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar. (Adicionado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora." (Énfasis añadido).

"Artículo 209. El Juez examinará de oficio la demanda y si la encontrare obscura o irregular o no estuviere acreditada la personalidad del actor, le prevendrá que la aclare, corrija o complete de acuerdo con la ley en los primeros casos, señalando en concreto los defectos y en el último, se negará a darle curso. El Juez puede hacer la prevención que se indica por una sola vez, y verbalmente. (Adicionado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"El Juez, al examinar la demanda, si detecta que en la narración de la misma se advierte que existe violencia de género, de oficio, deberá dar vista al fiscal adscrito, con el escrito de demanda, quien



Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,²¹ todos los ordenamientos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en materia de restricción del uso de conciliación, mediación y en general, todas las formas de terminación de procedimientos en casos de violencia familiar o de género contra las mujeres y niñas".²²

16. Por consiguiente, con base en la intención del legislador plasmada en el proceso legislativo que dio origen a la norma reclamada, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa debe considerarse como reguladora de las siguientes excepciones a la conciliación: a) la violencia familiar contra mujeres y niñas; y, b) la violencia de género contra mujeres y niñas.

17. Sobre la excepción a la conciliación en casos de violencia de género contra mujeres y niñas –supuesto b– es necesario precisar que en el artículo 8, fracciones I y II, de la Ley Número 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se distinguieron modalidades de violencia en los siguientes términos:

"Artículo 8. Son modalidades de violencia contra las mujeres:

"I. Violencia de género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico,

denunciará los hechos constitutivos del delito ante la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de trata de Personas que corresponda." (Énfasis añadido).

²¹ **"Artículo 19.** Son facultades y obligaciones del Gobierno del Estado: ... (Reformada, G.O. 8 de agosto de 2019)

"IV. Evitar procedimientos de mediación, conciliación o cualquier otro alternativo, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima." (Reformado G.O. 8 de agosto de 2019)

"Artículo 25. Se prohíbe someter a la víctima a mecanismos de conciliación, de mediación o cualquier otro alternativo con la persona agresora, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima."

²² Decreto 276, G.O. 9 de agosto 2019 que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, así como de las Leyes de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos, de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, todos los ordenamientos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en materia de restricción del uso de conciliación, mediación y en general, todas las formas de terminación de procedimientos en casos de violencia familiar o de género contra las mujeres y niñas primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."



físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consustancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

"II. La violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar equiparada: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima ..."

18. En esa norma, se advierte que son diferentes los actos que se califican como violencia de género de los que corresponden a la violencia familiar. Esa distinción se corrobora con el contenido del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los delitos de violencia de género se regulan en el título XXI²³ del código referido. Si bien la violencia en el ámbito

²³ Título XXI Delitos de violencia de género

Capítulo I Violencia física o psicológica

"Artículo 361. A quien de manera pública o privada ejerza violencia física o psicológica en contra de una mujer, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta cuatrocientos días de salario, independientemente de las sanciones por la comisión de otro delito, con excepción del de violencia familiar.

"Si la víctima estuviere embarazada o en período de puerperio, la sanción se incrementará hasta en una mitad."

Capítulo II Violencia económica o patrimonial

"Artículo 362. A quien realice actos que afecten los bienes comunes de la pareja o el patrimonio propio de una mujer, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, siempre que esos actos no configuren otro delito sancionado con una pena mayor. "En caso de que los actos señalados en el párrafo anterior estuvieren dirigidos a privar a la mujer de los medios económicos indispensables para su subsistencia, o a impedirle satisfacer sus necesidades básicas o las de su familia, la sanción se incrementará en un tercio."



familiar también se encuentra prevista en el artículo 364 del título XXI, la misma sólo hace referencia a los supuestos en que se ejerce "al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino". Tal como se precisará en este apartado, los supuestos de violencia familiar también son ajenos a la violencia de género en la regulación penal de la entidad.

Capítulo III Violencia obstétrica

"Artículo 363. Comete este delito el personal de salud que:

"I. No atienda o no brinde atención oportuna y eficaz a las mujeres en el embarazo, parto, puerperio o en emergencias obstétricas;

"II. Altere el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;

"III. No obstante existir condiciones para el parto natural, practique el parto por vía de cesárea, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;

"IV. Acose o presione psicológica u ofensivamente a una parturienta, con el fin de inhibir la libre decisión de su maternidad;

"V. Sin causa médica justificada, obstaculice el apego del niño o la niña con su madre, mediante la negación a ésta de la posibilidad de cargarle o de amamantarle inmediatamente después de nacer; y

"VI. Aun cuando existan los medios necesarios para la realización del parto vertical, obligue a la mujer a parir acostada sobre su columna y con las piernas levantadas o en forma distinta a la que sea propia de sus usos, costumbres y tradiciones obstétricas.

"A quien realice las conductas señaladas en las fracciones I, II, III y IV, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario; y quien incurra en los supuestos descritos en las fracciones IV y V será sancionado con prisión de seis meses a tres años y multa de hasta doscientos días de salario.

"Si el sujeto activo del delito fuere servidor público, además de las penas señaladas se le impondrá destitución e inhabilitación, hasta por dos años, para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos."

Capítulo IV Violencia en el ámbito familiar

"Artículo 364. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, a quien al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino integrante de la misma:

"I. Ejercer una selección nutricional;

"II. Prohíba injustificadamente iniciar o continuar actividades escolares o laborales lícitas;

"III. Asigne trabajo doméstico que la subordine en favor de los integrantes del sexo masculino de la familia;

"IV. Imponga profesión u oficio;

"V. Obligue a establecer relación de noviazgo, concubinato o matrimonio con persona ajena a su voluntad; y

"VI. Limite, prohíba o condicione el acceso y uso de métodos de salud sexual y reproductiva."

Capítulo V Violencia institucional

"Artículo 365. A quien en el ejercicio de la función pública dilate, obstaculice, niegue la debida atención o impida el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso a programas, acciones, recursos públicos y al disfrute de políticas públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión, multa de hasta trescientos días de salario y destitución e inhabilitación para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos hasta por dos años."

Capítulo VI Violencia laboral



19. Por lo anterior, en lo correspondiente a los delitos de violencia de género regulados en la codificación penal estatal, la excepción a la conciliación establecida en la porción normativa combatida está inmersa en el ámbito penal y, por ende, debe verificarse si el legislador local tiene competencia para regular una excepción a un medio alternativo de solución de conflictos en materia penal. Esto es así porque este Pleno ha determinado, en diversos asuntos, que las Legisla-

"Artículo 366. A quien obstaculice o condicione el acceso de una mujer a un empleo, mediante el establecimiento de requisitos referidos a su sexo, edad, apariencia física, estado civil, condición de madre o no, sometimiento a exámenes de laboratorio o de otra índole para descartar estado de embarazo, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario."

Capítulo VII

Violencia en el ámbito educativo

"Artículo 367. Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario, a quien:

"I. Obstaculice, condicione o excluya a las mujeres o a las niñas el acceso o permanencia en la escuela o centro educativo, por cualquier circunstancia que resulte discriminatoria;

"II. Dañe la autoestima de las alumnas o su integridad física o psicológica; y

"III. Utilice lenguajes, imágenes, materiales educativos de todo tipo o prácticas discriminatorias en cualquiera de las etapas del proceso educativo."

Capítulo VII Bis

Feminicidio

"Artículo 367 Bis. Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias:

"I. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o cualquier otra relación de hecho o amistad;

"II. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, escolar, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad;

"II. Bis. El activo se haya valido de su relación como conductor de un vehículo de transporte de pasajeros, turismo o cualquier otra modalidad;

"III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

"IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previamente a la privación de la vida, o se realicen marcas infamantes o degradantes sobre el cadáver, o éste sea mutilado;

"V. Hayan existido amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

"VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o

"VII. La víctima haya sido incomunicada.

"A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una sanción de cuarenta a setenta años de prisión. Además de la sanción descrita en el presente artículo, el imputado perderá todos los derechos con relación a la víctima. Para el supuesto de la fracción I perderá también los derechos de familia y los de carácter sucesorio.

"En la configuración del delito, no es necesario que se acredite la personalidad misógina del inculpado."



turas Locales carecen de competencia para regular cuestiones referentes a los medios alternativos de solución de controversias en materia penal. Por consiguiente, en suplencia de la queja y como cuestión previa, debe analizarse si el legislador de Veracruz invadió la facultad del Congreso de la Unión para regular esa materia.

20. Respecto a la materia procedimental penal en general –y, en específico, la relativa a los medios alternativos de solución de controversias en materia penal–, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno precisó cuatro criterios que han sido reiterados a fin de determinar si ciertas disposiciones emitidas por las Legislaturas Locales resultan violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.²⁴ El primero tiene que ver con que el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto fue "la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional".²⁵ Entonces, una vez que esa reforma entró en vigor, **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes**, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

21. En segundo lugar, para identificar qué conductas se comprenden dentro de la materia "procedimental penal", se debe atender a los contenidos del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. La misma situación se verifica cuando se pretende identificar los contenidos propios del sistema nacional de justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solu-

²⁴ "Artículo 73 de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de julio de dos mil quince.



ción de controversias en materia penal; se debe atender a las leyes correspondientes emitidas por el Congreso de la Unión.

22. El tercero se refiere a que, dado que (i) la reforma constitucional mencionada se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal y (ii) el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema –específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos–, **se resolvió que a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos** tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales,²⁶ como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**, pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

23. Finalmente, **se precisó que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar**. Así, este Tribunal ha reconocido que es válido que regulen cuestiones propiamente orgánicas²⁷ o que emitan la "*legislación comple-*

²⁶ Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho código. Ahí se sostuvo que: "todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la ley orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.", página 44.

²⁷ En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales. Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (Origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: "Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el Pacto Federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos



mentaria que resulte necesaria para la implementación", en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.²⁸ En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho código.²⁹

24. En el caso objeto de estudio de esta sentencia, la porción normativa controvertida –"*... así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas*"– indica como excepción a la conciliación los casos de violencia de género en contra de mujeres y niñas. Entonces, debe analizarse si esa regulación se refiere a un aspecto orgánico o corresponde a un elemento necesario para la implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el ámbito penal.

25. Este Pleno considera que la excepción a la conciliación en casos de violencia de género contra mujeres y niñas es una cuestión relativa a los delitos de violencia de género a los que hace referencia el código penal de la entidad. Dicha cuestión no es de carácter orgánico, pues no regula la organización de entes o las atribuciones de determinadas autoridades, sino que se dirige a establecer un aspecto procesal sobre esos ilícitos –como los supuestos de exclusión de la conciliación en violencia familiar en materia penal–.

26. Asimismo, la referida excepción a la conciliación para casos de violencia de género en contra de mujeres y niñas no regula una temática necesaria para

ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de las normas adjetivas penales.

"Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales, así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales."

²⁸ **Artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.** "Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.



complementar o hacer efectiva la reforma procesal penal o de medios alternativos de solución de controversias en ese ámbito. Además, debe tenerse presente que los supuestos de excepción a un medio alternativo de solución de conflictos en materia de delitos ya están previstos en la legislación que ha emitido el Congreso de la Unión en dicha materia.

27. En efecto, ese órgano legislativo federal, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional emitió tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Esta última tiene como objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.³⁰ Es decir, su objetivo es desarrollar los diversos tipos de mecanismos alternativos en materia penal (la mediación, conciliación y junta restaurativa) que se enmarcan en una de las dos grandes categorías que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé como posibilidad para dirimir controversias penales en vías *distintas* al procedimiento "ordinario": los acuerdos reparatorios.³¹ Cada uno de los mecanismos alternativos previstos en la Ley Nacional busca que las partes diriman su controversia al suscribir un acuerdo reparatorio que, una vez que se ha aprobado su cumplimiento pleno, extingue la acción penal.³²

³⁰ **Artículo 1. de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** "Objeto general.

"Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

"Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad."

³¹ **Artículo 184 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** "Soluciones alternas

"Son formas de solución alterna del procedimiento:

"I. El acuerdo reparatorio, y

"II. La suspensión condicional del proceso."

³² **Artículo 189 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** "Oportunidad

"Desde su primera intervención, el Ministerio Público o en su caso, el Juez de Control, podrán invitar a los interesados a que suscriban un acuerdo reparatorio en los casos en que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el presente código, debiendo explicarles a las partes los efectos del acuerdo.



28. Bajo esta perspectiva, la propia Ley Nacional señala que los mecanismos alternativos serán procedentes "en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable"³³ que no puede ser otra más que la ley única en esa materia emitida por el Congreso Federal. Así, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que los acuerdos reparatorios podrán ser solicitados por las partes desde la presentación de la denuncia o querrela o hasta antes de decretarse el auto de apertura a juicio.³⁴ Asimismo, el código referido señala que procederán únicamente cuando se trate de: (i) **delitos que se persiguen por querrela**, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; (ii) delitos culposos, o (iii) delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. Además, **se limita la procedencia** de los acuerdos en los casos en que el imputado haya: (a) celebrado anteriormente

"Las partes podrán acordar acuerdos reparatorios de cumplimiento inmediato o diferido. En caso de señalar que el cumplimiento debe ser diferido y no señalar plazo específico, se entenderá que el plazo será por un año. El plazo para el cumplimiento de las obligaciones suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.

"Si el imputado incumple sin justa causa las obligaciones pactadas, la investigación o el proceso, según corresponda, continuará como si no se hubiera celebrado acuerdo alguno.

"La información que se genere como producto de los acuerdos reparatorios no podrá ser utilizada en perjuicio de las partes dentro del proceso penal.

"El Juez decretará la extinción de la acción una vez aprobado el cumplimiento pleno de las obligaciones pactadas en un acuerdo reparatorio, haciendo las veces de sentencia ejecutoriada."

³³ **Artículo 5 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** "Procedencia

"El mecanismo alternativo será procedente en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable."

Artículo 6 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. "Oportunidad.

"Los mecanismos alternativos podrán ser aplicados desde el inicio del procedimiento penal y hasta antes de dictado el auto de apertura a juicio o antes de que se formulen las conclusiones, según corresponda, de conformidad con lo dispuesto en la legislación procedimental penal aplicable."

³⁴ **Artículo 188 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** "Procedencia

"Los acuerdos reparatorios procederán desde la presentación de la denuncia o querrela hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio. En el caso de que se haya dictado el auto de vinculación a proceso y hasta antes de que se haya dictado el auto de apertura a juicio, el Juez de Control, a petición de las partes, podrá suspender el proceso penal hasta por treinta días para que las partes puedan concretar el acuerdo con el apoyo de la autoridad competente especializada en la materia.

"En caso de que la concertación se interrumpa, cualquiera de las partes podrá solicitar la continuación del proceso."



otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, **o cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas**, y (b) incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.³⁵

29. Como se aprecia, la legislación única en materia procedimental penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal emitida por el Congreso de la Unión ya dispone los supuestos en que procederán las soluciones alternas en la materia, así como las excepciones a esos modos de resolución de conflictos.

30. Por tal razón, en suplencia de la deficiencia de la queja y con fundamento en el «artículo» 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se concluye que es inconstitucional el artículo 17, párrafo segundo, en las porciones normativas "**o de género**" y "**o delitos que se persigan de oficio**" de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el ocho de agosto de dos mil diecinueve, toda vez que con su emisión el legislador local invadió las competencias del Congreso de la Unión. Como se desarrolló en párrafos precedentes, las entidades federativas tienen proscrito modificar o inclusive reiterar los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

31. Respecto al supuesto de excepción a la conciliación en los casos de **violencia familiar contra mujeres y niñas** de la porción normativa impugnada –hipótesis identificada como inciso a) en el párrafo 13 de esta sentencia–, es

³⁵ **Artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** "Control sobre los acuerdos reparatorios Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:

"I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; fracción reformada

"II. Delitos culposos, o

"III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

"No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas.

"Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto."



importante precisar que el legislador del Estado de Veracruz, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, reguló la violencia familiar tanto en el Código Civil³⁶ como en el Código Penal.³⁷

³⁶ Capítulo III

De la violencia familiar

"Artículo 254 Bis. Los integrantes de la familia tienen derecho a que los demás miembros les respeten su integridad física y psíquica, con objeto de contribuir a su sano desarrollo para su plena incorporación y participación en el núcleo social. Al efecto, contará con la asistencia y protección de las instituciones legalmente constituidas."

"Artículo 254 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar.

"Por violencia familiar se entiende el uso de la fuerza física o moral que, de manera reiterada, el agente activo ejerce hacia sus parientes, cónyuge, concubina o concubinario en contra de su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio.

"En los casos de violencia familiar, a solicitud de la parte agraviada o de quien legalmente la represente, podrá decretarse el depósito de personas."

³⁷ Capítulo VI Violencia familiar

"Artículo 154 Bis. A quien ejerza cualquier tipo de violencia física, psicológica, patrimonial, económica o sexual, dentro o fuera del domicilio familiar, comparta éste o no, en contra de su cónyuge, concubina o concubinario, pariente hasta el cuarto grado en ambas líneas o incapaz sobre el que sea tutor o curador, se le impondrán, independientemente de las sanciones que correspondan por cualquier otro delito, de cuatro a seis años de prisión, multa de hasta seiscientas unidades de medida y actualización, caución de no ofender y, en su caso, pérdida de los derechos que tenga respecto de la víctima, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad o tutela.

"En caso de que la víctima sea mujer, niña, niño o adolescente o persona de sesenta años de edad o más, se sancionará con pena de cuatro a siete años de prisión y multa de hasta setecientas unidades de medida y actualización. En estos casos, se sujetará al activo a las medidas reeducativas que establezcan las leyes en la materia o la autoridad competente, las que, en ningún caso, excederán del tiempo impuesto en la pena de prisión.

"La persona sentenciada por este delito tendrá la obligación de reparar el daño a las víctimas directa o indirectamente afectadas, considerando lo previsto en el artículo 56, fracción V de este código.

"A quien siendo condenado por este delito, reincida en el mismo, será sancionado elevándose la pena corporal hasta el doble; asimismo, se le impondrá, previa solicitud del agraviado, trabajo comunitario a favor de otras víctimas de este delito. Este delito se perseguirá de oficio sea cual fuere el medio o el sujeto que formule la denuncia."

"Artículo 154 Ter. Se equiparará a la violencia familiar y se sancionará como tal, cuando el sujeto activo del delito cometa cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior en contra de persona:

"I. Que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado;

"II. Que se haya incorporado a su núcleo familiar, aunque no tenga parentesco con ninguno de sus integrantes;

"III. Con la que esté o hubiese estado unida fuera de matrimonio, en un período de hasta dos años anteriores a la comisión del delito, o de los ascendientes o descendientes de ésta.

"Para los efectos de este artículo, se entenderá por uniones fuera de matrimonio las que existan entre quienes hagan vida en común, en forma constante y permanente, por un período mínimo de seis meses, o mantengan una relación de pareja, aunque no vivan en el mismo domicilio."



32. Además, en el artículo 2, fracción III,³⁸ de la legislación a la que corresponde la porción normativa impugnada se indica que la violencia familiar es el uso de la fuerza física o moral, por acción u omisión, recurrente e intencional y las agresiones verbales, **aun cuando esas acciones no estén previstas como delitos por otros ordenamientos**. Con lo anterior, se constata que el legislador del Estado de Veracruz decidió regular la violencia familiar tanto en el ámbito civil como el penal, y no sólo asignarle consecuencias en una sola de esas categorías.

"Artículo 154 Quáter. En todos los casos previstos en este capítulo, el Ministerio Público acordará las medidas preventivas necesarias y pedirá al Juez lo propio para salvaguardar la integridad física o psíquica de la víctima; si ésta fuere mujer, el Ministerio Público solicitará además al Juez las órdenes de protección referidas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."

³⁸ **"Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

"I. Generadores de la violencia familiar: quienes realizan actos de maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual hacia las personas con las que tengan algún vínculo familiar;

"II. Receptores de la violencia familiar: los grupos o individuos que sufren el maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual con relación de parentesco o concubinato con el generador de la violencia familiar.

"III. Violencia familiar: el uso de la fuerza física o moral, por acción u omisión, recurrente e intencional y las agresiones verbales a cualquiera de las personas citadas en la fracción anterior; aun cuando no esté previsto como delito por otros ordenamientos.

"No se considera violencia familiar los actos que tengan por objeto corregir mesuradamente a los menores de edad siempre que éstos sean realizados por quienes participen en la formación y educación de los mismos, ejecutados por quienes ejercen la patria potestad o por los terceros a los que éstos les hubieren dado consentimiento para ello, siempre y cuando se demuestre que van encaminados al sano desarrollo integral de dichos menores, y no impliquen infligir a éstos, actos de fuerza que atenten en contra de su integridad física y psíquica.

"Los actos u omisiones que se consideran constitutivos de fuerza física o moral a que se refiere el primer párrafo de este artículo puede (sic) manifestarse de las siguientes formas:

"a) Maltrato físico: entendiéndose todo acto de agresión intencional repetitivo en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro, encaminado hacia su sometimiento o control;

"b) Maltrato psicoemocional: entendiéndose el patrón de conducta consistente en actos u omisiones repetitivas cuyas formas de expresión pueden consistir en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, desprecios, actitudes devaluatorias de abandono o cualquier otro que provoquen en quien las recibe, deterioro, disminución o afectación de la autoestima.

"Todo acto que se compruebe que ha sido realizado con la intención de causar un daño moral a un menor de edad, será considerado maltrato emocional en los términos de este artículo, aunque se argumente como justificación la educación y formación del menor, y

"c) Maltrato sexual: entendiéndose por tal los actos u omisiones reiterados que infligen burla y humillación de la sexualidad, así como formas de expresión tendientes a negar las necesidades sexoafectivas, inducir a la realización de prácticas sexuales no deseadas, la celotipia para el control, manipulación o dominio de la pareja, y que generen daños."



33. La conclusión anterior se refuerza con lo dispuesto en la Ley 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para la entidad, pues en su artículo 1 se indica que su objeto es definir y establecer los **tipos y modalidades de violencia** contra las mujeres y las niñas, para que sus órdenes de gobierno realicen acciones encaminadas a su prevención, atención, sanción y erradicación.³⁹ Asimismo, el precepto 6 de esa ley indica que cuando alguno de los actos u omisiones considerados en ese ordenamiento constituya delito, se aplicarán las disposiciones establecidas en la Ley Penal del Estado de Veracruz.

34. Así las cosas, si en la porción normativa impugnada se regulan los casos de violencia familiar contra mujeres y niñas como excepción a la conciliación, *prima facie*, podría estimarse que también se actualiza una incompetencia del legislador local para regular supuestos que correspondan a medios alternativos en materia penal. Sin embargo, decidir en ese sentido respecto de la porción normativa "*así como aquellas que deriven de violencia familiar contra mujeres y niñas*" llevaría a soslayar que, la violencia familiar no corresponde únicamente a la materia penal en la entidad, pues ha quedado demostrado que también pertenece al ámbito civil. Además, pasaría por alto que este Tribunal Pleno resolvió en la acción de inconstitucionalidad 84/2017,⁴⁰ que **las entidades federativas son competentes para legislar en materia de medios alternos de solución de conflictos civiles**.⁴¹

³⁹ **Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social; tiene por objeto definir y establecer los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres y las niñas, para que los Gobiernos del Estado y municipal realicen las acciones encaminadas a su prevención, atención, sanción y erradicación; atentos a los principios de coordinación y concurrencia gubernamental."

⁴⁰ Resuelta en sesión de nueve de junio de dos mil veinte.

⁴¹ Las consideraciones esenciales de la determinación del Pleno son las siguientes: El Congreso Local sí tiene competencia para legislar en materia de MASC. Efectivamente, el seis de febrero de dos mil diecisiete se reformó la Constitución Federal para facultar al Congreso de la Unión de emitir la ley general que sienta las bases y principios de los MASC –excepto en materia penal– que deberán seguirse en todo el país en aras de homogeneizar los procesos, dada la diversidad de regulaciones que había en todo el país.

En el régimen transitorio se reconoció que: a) el Congreso tendría un plazo de 180 días para emitir la ley general; b) la legislación federal y la local seguirían vigentes en tanto ello sucediera, por lo que los procesos y sentencias deberían concluirse y ejecutarse conforme a la legislación aplicable al momento de iniciarse o dictarse, y c) la legislación federal y la local deberían ajustarse a lo plasmado en la ley general una vez que ésta se emitiera.

De la exposición de motivos de la reforma constitucional se advierte que se pretendió homologar cuestiones como: a) la formación y los requisitos de certificación que deben cumplir las personas que



35. Por consiguiente, si la porción normativa "*así como aquellas que deriven de violencia familiar contra mujeres y niñas*" de la norma controvertida puede ser interpretada desde un ámbito competencial que es propio de la Legislatura Estatal –esto es, como supuesto referido a la improcedencia de los medios alternativos de solución de controversias **en materia civil**–, lo procedente es, por un lado, excluir la interpretación que pudiese ser inconstitucional –que se trata de una exclusión para resolver esas controversias desde el punto de vista penal–, y por otro, analizar la regularidad de su contenido sustantivo.

B. Análisis del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

36. A juicio del accionante, el artículo impugnado contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, puesto que mientras el primer párrafo señala que será procedente la conciliación en casos de violencia familiar, el segundo párrafo –contrariamente– establece que dichos procedimientos estarán prohibidos en

fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, b) los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos, c) los principios que los rigen, d) los procedimientos, e) las etapas mínimas que los conforman, f) la definición de la naturaleza jurídica de esta figura, y g) la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios. Asimismo, que los objetivos de la ley general serían difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los MASC. Implementar procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la MASC como medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional. O brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea tanto a los servidores públicos encargados de brindar asistencia jurídica como a los encargados de aplicar los MASC y establecer estándares mínimos para la designación de dichos servidores públicos. Al cumplir el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región.

Se advierte desde la exposición de motivos, donde se reconoce la facultad de legislar a las entidades federativas (al hacer patente la necesidad de homologar), y del régimen transitorio.

Además, el artículo 17 de la Constitución Federal reconoce desde el dieciocho de junio de dos mil dieciocho la existencia de los MASC tanto a nivel local como federal. Esto es, desde antes de que se previera la existencia de una ley general.

De la Constitución no se advierte que el objeto de la ley sea distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno, pues este reparto ya existía previamente. Por tal razón, la norma no genera inseguridad respecto a qué le toca a cada orden de gobierno ni si los Congresos Locales tienen o no competencia para regular la materia.

Las entidades sí pueden legislar en la materia, con la única salvedad de que al momento en que se emita la ley general, deberán hacer acorde el contenido de las normas locales al de la ley general.



los casos que versen sobre violencia familiar. Este Tribunal Pleno estima que el argumento es **fundado**.

37. La Segunda Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que la garantía de seguridad jurídica debe entenderse en el sentido de que la ley debe **contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado** y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.⁴² Dicha Sala también ha sostenido que los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido también encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el **gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice**, y por otro, que el **actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado**, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria.⁴³

38. En concordancia con lo anterior, este Pleno ha sostenido que el derecho a la seguridad jurídica implica que, ante un acto de autoridad como es la ley, el gobernado debe tener **certeza de todos los aspectos que lo rodean** y que se relacionen con las facultades del ente gubernamental, tales como los requisitos o etapas a seguir, **las consecuencias jurídicas que puede generar**, entre otros.⁴⁴

39. Ahora bien, lo antes detallado será el parámetro que debe cumplir la norma impugnada para considerar que respeta los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, lo que implica que la misma debe ser clara tanto

⁴² Jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de la Segunda Sala, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351.

⁴³ Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), de la Segunda Sala, de título y subtítulo: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.". Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 793.

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 12/2016, fallada el nueve de julio de dos mil dieciocho, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo con salvedades en las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.



para la autoridad como para el particular respecto a la hipótesis normativa que regula. El artículo establece lo siguiente:

"Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

"Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al síndico municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente." (Énfasis añadido)

40. De la transcripción se advierte que mientras el primer párrafo del artículo prevé que cuando exista un conflicto de violencia familiar las partes podrán resolverlo mediante el procedimiento de conciliación, el segundo párrafo restringe esa posibilidad.

41. En consecuencia, se genera inseguridad jurídica, misma que no puede derrotarse con ayuda de la intención legislativa local que se desprende de los trabajos correspondientes de los que se dio cuenta en el primer apartado de esta ejecutoria. En virtud de que la norma no es clara en determinar si procede o no la conciliación en los casos de violencia familiar.

42. Así las cosas, se hace imposible tener claros los aspectos que rodean la actuación de la autoridad y las respectivas consecuencias para el gobernado. De ahí que, a juicio de este Tribunal Pleno, el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional por contravenir los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, ya que ni la autoridad podrá tener certeza sobre cuándo iniciar –ni el gobernado sobre cuándo solicitar– un procedimiento de conciliación en casos de violencia familiar.



VII. Efectos de la sentencia

43. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁴⁵ y 45, párrafo primero,⁴⁶ en relación con el 73⁴⁷ de la ley reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

VII.1. Declaración de invalidez

44. En la sección A del apartado VI de este fallo se declaró la invalidez de las porciones normativas "**o de género**" y "**o delitos que se persigan de oficio**", contenidas en el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el ocho de agosto de dos mil diecinueve, por considerarse que las entidades federativas carecen de competencia para legislar en materia procedimental penal.

45. Asimismo, se invalida el resto del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz, correspondiente a su reforma publicada en la Gaceta Oficial el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

VII. 2. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

46. Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaración de invalidez a que se refiere este fallo surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

⁴⁵ **Artículo 41** de la ley reglamentaria. "Las sentencias deberán contener: ...

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

⁴⁶ **Artículo 45** de la ley reglamentaria. "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

⁴⁷ **Artículo 73** de la ley reglamentaria. "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



47. Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz, en términos de los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algu-



nas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, en su porción normativa "o delitos que se persigan de oficio", de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán con precisiones, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, en su porción normativa "o de género", de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por ser una prohibición absoluta del procedimiento de conciliación, Franco González Salas, Aguilar Morales por ser una norma discriminatoria en razón de género, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por ser una norma discriminatoria en razón de género, Ríos Farjat, Laynez Potisek por ser subinclusiva y Pérez Dayán por incompetencia, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de



dos mil diecinueve por violar el principio de seguridad jurídica. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez extensiva a otros preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 99/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte.

En este asunto el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹ reformado mediante el Decreto

¹ Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.



Número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

Dicha disposición regula el procedimiento de conciliación en los conflictos de violencia familiar. La invalidez del párrafo segundo se sustentó en dos razones.

Por una parte, en suplencia de la deficiencia de la queja, el Tribunal Pleno concluyó que son inconstitucionales las porciones normativas "o de género" y "o delitos que se persigan de oficio" del párrafo segundo del artículo 17 de la ley impugnada, toda vez que con su emisión el legislador local invadió las competencias del Congreso de la Unión, al regular una materia que corresponde a la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, respecto al proceso penal.

Por otra parte, se consideró que mientras el primer párrafo del artículo 17 impugnado prevé que cuando exista un conflicto de violencia familiar las partes podrán resolverlo mediante el procedimiento de conciliación, el segundo párrafo restringe esa posibilidad.

En consecuencia, esa norma genera inseguridad jurídica, la cual no puede derrostrarse con ayuda de la intención legislativa local que se desprende de los trabajos correspondientes de los que se dio cuenta en el primer apartado de esta ejecutoria. En virtud de que la norma no es clara en determinar si procede o no la conciliación en los casos de violencia familiar.

Aunque comparto el sentido de la resolución mayoritaria, sólo formularé observaciones al primer vicio de inconstitucionalidad advertido en la sentencia.

Durante la discusión de este asunto, surgió la discusión sobre si la violencia de género sólo corresponde a la materia penal. La decisión mayoritaria adoptó esa afirmación, a partir de la interpretación de la legislación del Estado de Veracruz.

Sobre la excepción a la conciliación en casos de violencia de género contra mujeres y niñas, se precisó que en el artículo 8, fracciones I y II, la Ley Número 235

"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

"Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al síndico municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente."



de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,² se distinguen como modalidades de violencia, la violencia de género de la violencia en el ámbito familiar. También se determinó que, en esa norma, se advierte que son diferentes los actos que se califican en cada una de esas categorías de violencia.

Esa distinción, según el criterio sostenido, se corrobora con el contenido del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los delitos de violencia de género se regulan en el título XXI del código referido. Si bien la violencia en el ámbito familiar también se encuentra prevista en el artículo 364 del título XXI, ésta sólo hace referencia a los supuestos en que se ejerce "al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino". Así, se estableció que los supuestos de violencia familiar son ajenos a la violencia de género en la regulación penal de la entidad.

Por ese motivo, la determinación del Pleno concluye que lo correspondiente a los delitos de violencia de género regulados en la codificación penal estatal, la excepción a la conciliación establecida en la porción normativa combatida está inmersa en el ámbito penal.

Al respecto, considero que la violencia de género no puede entenderse limitada al ámbito penal. Como muestra del alcance de la violencia de género puede acudir a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso González y otras ("Campo Algodonero") contra México.

En esa resolución se estableció que, desde una perspectiva general, la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas

² "Artículo 8. Son modalidades de violencia contra las mujeres:

"I. Violencia de género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consustancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

"II. La violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar equiparada: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima ..."



en inglés) define la discriminación contra la mujer como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera" (artículo 1o.).

En el ámbito interamericano, la Convención Belém do Pará señala que la violencia contra la mujer es "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres" y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación (artículo 6).

La Corte Interamericana retomó lo establecido por el comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (órgano de expertos de la Organización de las Naciones Unidas), quien ha declarado que la definición de la discriminación contra la mujer "incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer [i] porque es mujer o [ii] que la afecta en forma desproporcionada". Dicho comité también ha señalado que "[l]a violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".³

Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 554/2013,⁴ la Primera Sala determinó que los estándares en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son claros en establecer que las autoridades estatales no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo, tales como consagrar la igualdad de género y de sexo en sus normas, y abolir todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que redunden en acciones discriminatorias contra las mujeres.⁵

³ Cfr. CEDAW, Recomendación general 19: La Violencia contra la Mujer, *supra* nota 268, párr. 1 y 6.

⁴ Sesión de veinticinco de marzo de dos mil quince. Cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁵ Los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus Constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;



Para lograr lo anterior, las autoridades deben adoptar, en todas sus políticas y actos, una herramienta como método para detectar y eliminar las barreras u obstáculos que discriminan a las personas por condición de género, a la cual se le denomina perspectiva de género, que surge como resultado de una teoría multidisciplinaria,⁶ cuyo objeto pretende buscar el enfoque o contenido conceptual conforme al género que se debe otorgar para analizar la realidad y fenómenos diversos, tales como el derecho y su aplicación, de modo que se permita evaluar la realidad con una visión incluyente de las necesidades del género, que contribuya a diseñar y proponer soluciones sin discriminación.⁷

Por esas razones, la Primera Sala sostuvo que el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

Al respecto, la Corte Interamericana ha destacado que en los casos de violencia contra las mujeres, las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia.⁸ Estas medidas incluyen un ade-

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Cfr. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

⁶ Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2001) Marco de referencia y estrategia para la integración de la perspectiva de género en GUZMÁN, S. Laura y Campillo Fabiola. P 8. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer>.

⁷ Cfr. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero")* Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C. No. 205, párr. 258.



cuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo y políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias.⁹ Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia, puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.¹⁰

En este sentido, la Primera Sala consideró que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada el 1 de febrero de 2007, constituye un instrumento indicativo para las entidades federativas para ir eliminando la violencia y la discriminación que viven las mujeres en nuestro país. De conformidad con la exposición de motivos, dicha ley obedece a la necesidad de contar con un instrumento jurídico que contenga una real perspectiva de género y que cumpla con los estándares internacionales establecidos en los tratados en la materia. La ley pretende establecer las condiciones jurídicas para brindar seguridad a las mujeres en México y es aplicable en todo el territorio nacional y obligatoria para los tres órdenes de gobierno. Uno de los aspectos más relevantes de la ley es que la misma define todos los tipos y las modalidades de la violencia de género contra las mujeres.¹¹

⁹ Cfr. Ídem, párr. 258.

¹⁰ *Mutatis mutandi*. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso. Esta Primera Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones en asuntos de violencia contra la mujer. Algunos ejemplos son: Amparo en revisión 495/2013. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles; Amparo en revisión 569/2013, 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: José Díaz de León Cruz; Amparo directo 12/2010. 9 de marzo de 2011. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 956/2013, decidida el 4 de septiembre de 2013. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

¹¹ Cfr. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 956/2013, decidida el 4 de septiembre de 2013. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.



Dicha ley es enfática en el sentido de que la violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres (artículo 21).

De lo expuesto, se advierte que, entendida la violencia de género como la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada, genera la obligación de erradicarla a cargo de todas las autoridades y en todos los ámbitos en que se genere, sean públicos o privados.

Asimismo, las medidas que se pueden adoptar para ello no se limitan al ámbito penal, aunque también es cierto que la respuesta penal es la que prevén las leyes para los casos extremos de violencia de género, como es el feminicidio. El hecho de que en las leyes existan normas penales que tipifiquen conductas de violencia de género no significa que esas normas agoten todas las disposiciones en esa materia.

La violencia en el ámbito familiar es una modalidad de la violencia contra la mujer, pero no puede contraponerse con la violencia de género, como si se tratara de modalidades regidas una por el derecho civil o familiar, y otra por las normas penales. Se trata de modalidades de esa violencia que deben ser erradicadas con medidas que pueden ubicarse en distintas disciplinas y codificaciones y, lo relevante, es la idoneidad y eficacia de esas medidas, sea en sí mismas o en su aplicación conjunta.

Considero relevante esta aclaración, pues las consideraciones del proyecto podrían llevar a inferir que la violencia de género es una institución propia del derecho penal, y que sólo en el ámbito penal se puede combatir ese fenómeno, o bien a considerar válido que el legislador local limite la respuesta a la violencia de género sólo a medidas de tipo penal.

Ello implicaría desconocer que todas las autoridades tienen la obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar a las mujeres el derecho que tienen a una vida libre de violencia.

En suma, éstas son las razones principales que sustentan mi voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA AQUÉL.

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIONES II Y III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TOCHTEPEC, TULCINGO, TUZAMAPAN DE GALEANA, TZICATLACOYAN, XIUTETELCO, XOCHIAPULCO, XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ, XOCHITLÁN TODOS SANTOS, YAONÁHUAC, YEHUALTEPEC, ZARAGOZA, ZAUTLA, ZIHUATETUTLA, ZONGOZOTLA Y ZOQUIAPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

V. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIONES II Y III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TOCHTEPEC, TULCINGO, TUZAMAPAN DE GALEANA, TZICATLACOYAN, XIUTETELCO, XOCHIAPULCO, XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ, XOCHITLÁN TODOS SANTOS, YAONÁHUAC, YEHUALTEPEC, ZARAGOZA, ZAUTLA, ZIHUATEUTLA, ZONGOZOTLA Y ZOQUIAPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TOCHTEPEC, TULCINGO, TUZAMAPAN DE GALEANA, TZICATLA-



COYAN, XIUTETELCO, XOCHIAPULCO, XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ, XOCHITLÁN TODOS SANTOS, YAONÁHUAC, YEHUALTEPEC, ZARAGOZA, ZAUTLA, ZIHUATEUTLA, ZONGOZOTLA Y ZOQUIAPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIONES II Y III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TOCHTEPEC, TULCINGO, TUZAMAPAN DE GALEANA, TZICATLACOYAN, XIUTETELCO, XOCHIAPULCO, XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ, XOCHITLÁN TODOS SANTOS, YAONÁHUAC, YEHUALTEPEC, ZARAGOZA, ZAUTLA, ZIHUATEUTLA, ZONGOZOTLA Y ZOQUIAPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 16/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNANDEZ. SECRETARIO: JORGE F. CALDERÓN GAMBOA.

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

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,¹ **Luis Raúl González Pérez**, en su carác-

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 16/2019, fojas 1 a 33.



ter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante la CNDH), promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 23, fracción III, de la Ley de Ingresos de diversos Municipios: Tochtepec, Tulcingo, Tuzamapan de Galeana, Tzicatlacoyan, Xiutetelco, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez, Yaonáhuac, Xochitlán Todos Santos, Yehualtepec, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zongozotla y Zoquiapan, todos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

2. SEGUNDO.—**Autoridades demandadas.** La ley impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Puebla.

3. TERCERO.—**Normas generales impugnadas:** Se hace notar que el texto del artículo 23, fracción III, de la Ley de Ingresos de los diversos Municipios antes referidos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, textualmente es idéntico; tal artículo y fracción señalan lo siguiente:

"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

"...

"III. Disco compacto. \$55.00. ..."

4. CUARTO.—**Concepto de invalidez.** Se formularon los conceptos de invalidez que se sintetizan enseguida:

Único



a) El pago de derechos de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), establecido en las diversas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, por la reproducción de documentos y/o información solicitada y entregada a través de un disco compacto, no se justifica y de ninguna forma puede considerarse que sea el costo del material utilizado, por lo que tal costo es excesivo y desproporcionado; transgrediendo los derechos de acceso a la información, de igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación, contemplados en los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

b) Las fuentes internacionales –artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

c) Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han señalado una doble vertiente del derecho de acceso a la información; por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que revela el empleo instrumental de la información como mecanismo constitucional.

d) El principio de gratuidad contemplado en el artículo 6o. constitucional rige la materia de acceso a la información pública e implica que ésta debe ser proporcionada sin entregar algo a cambio, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente de forma justificada y proporcional.

e) En las reformas y adiciones al artículo 6o. constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de dos mil siete, se determinó



consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III de aquel numeral que prevé, entre otras cosas, el principio de gratuidad únicamente por lo que se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no genera costo alguno para éstos.

f) De una interpretación armónica y sistemática del artículo 6o. constitucional con el numeral 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del citado artículo constitucional, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío en su caso y de la certificación de los documentos, cuando proceda.

g) El artículo 141 de La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en caso de existir costos para obtener la información, deberán de cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superior a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, del envío y de la certificación de los documentos cuando proceda; esto es, el cobro es por los soportes en los que la información sea entregada, tales como medios magnéticos, copias simples o certificadas, o a través de servicios de mensajería, mas no por la información misma.

h) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada de manera pacífica y respetuosa.

i) Se transgrede el principio de máxima publicidad de la información porque éste implica facilitar la información y el efecto de las normas impugnadas, al imponer un cobro a la reproducción, es desincentivar a las personas que ejerzan su derecho humano de acceso a la información por la erogación que les causaría.

j) Las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para ejercer el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, porque de forma



injustificada y desproporcionada se pretende establecer un cobro que no atiende al costo de los materiales para realizar la reproducción de información realizada por el propio solicitante.

k) La exclusión de la obligación de pago para el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino la posibilidad de erogaciones a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que llegan a suscitarse; sin embargo, ello no sucede en el caso porque la tarifa de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) establecida en las normas impugnadas por concepto de proporcionar documentación y/o información de archivos municipales en discos compactos, de ninguna manera corresponde al costo del material empleado por su reproducción.

l) Es clara la transgresión al ejercicio al derecho de acceso a la información consagrada en la Constitución Federal, porque el efecto de las normas impugnadas es obstaculizar tal derecho. Asimismo, el Congreso de la Unión al expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. de la Carta Magna, que dio origen a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública precisó que sólo se realizarían cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas y que la información deberá proporcionarse gratuitamente cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples; para ello cita la exposición de motivos de la Cámara de Senadores por la que se expidió la citada ley.

m) La *ratio legis* en relación con el pago de los materiales obedece únicamente a recuperar los costos necesarios por la reproducción de información, los que deberán ser razonables; esto es, no podrán ser excesivos o desproporcionados de manera tal que se esté constriñendo al solicitante a erogar recursos que no fueron a su vez cubiertos por el sujeto obligado para adquirir materiales necesarios para cumplir con sus deberes en materia de transparencia y acceso a la información, lo que permite que no se restrinja u obstaculice el ejercicio del derecho a la información; para ello, citó el dictamen de las Comi-



siones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo a la iniciativa que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el dictamen de la referida comisión.

n) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018 que se promovieron en contra de diversas Leyes de Ingresos para el Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal 2018, declaró la invalidez de disposiciones que establecían cobros excesivos y desproporcionados por la información entregada.

o) Esta Suprema Corte ha sostenido que el derecho de acceso a la información en su vertiente social, en particular respecto de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, en cuanto búsqueda de información relacionada con la "ubicación", "actividades", "operativos" y "labores en general" de las instituciones de seguridad pública, constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información, por lo que tal medida tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población como lo es el gremio periodístico, por realizar cobros injustificados por solicitudes de información.

p) Por tanto, el cobro que realizan las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada, aunado a que no respetan el principio de proporcionalidad en las contribuciones, a raíz de que las cuotas que prevén los preceptos impugnados no tienen sustento constitucional ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida y, por el contrario, representan un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

5. QUINTO.—**Artículos constitucionales violados.** El promovente estimó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1o., 6o. y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



6. SEXTO.—**Registro y turno. Por acuerdo de veinticinco de enero de dos mil diecinueve,**² el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de acción de inconstitucionalidad con el número **16/2019**, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

7. SÉPTIMO.—**Admisión de la demanda.** En proveído de veintiocho de enero de dos mil diecinueve,³ la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 5, en relación con el numeral 59, ambos de la ley reglamentaria y 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y requirió al Congreso del referido Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, y al Poder Ejecutivo de la entidad, para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado correspondiente en la que se publicó la norma cuya inconstitucionalidad se reclama; es decir, del veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento correspondiente.

8. OCTAVO.—**Informe del Poder Legislativo y del Gobierno Constitucional (Ejecutivo) del Estado de Puebla.**

I. Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla. La mencionada autoridad adujo lo siguiente:

a) En la especie se actualiza la causal de improcedencia que genera el sobreseimiento del asunto, en términos a lo previsto en el artículo 19, fracción III, en relación con el numeral 20, fracciones II y III, en términos de lo dispuesto en el diverso precepto 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, de manera específica lo establecido en el inciso h), fracción II, del último de los preceptos mencionados, porque el actor no

² Cuaderno de la acción, foja 52.

³ *Ibidem*, fojas 54 a 56.



está legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, ya que tal facultad la tiene el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

b) El concepto de invalidez expuesto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es inoperante, porque no tiene legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad, tratándose de violaciones al artículo 6o. constitucional en materia de derecho a la información, ya que sustentado, tanto en el ámbito doctrinal, constitucional y jurisprudencial, el que está legitimado es el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; ello fue publicado por el Senado de la República.

c) El artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional, establece como órgano legitimado para presentar una acción de inconstitucionalidad por violación al artículo 6o. de la Carta Magna, respecto a la violación al derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, a los órganos garantes; es decir, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos de lo dispuesto en el artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

d) Los numerales impugnados prevén que los Municipios tienen derecho a percibir los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la institución jurídica de los "derechos" para el financiamiento, conforme al principio de reserva de la ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, por lo que es facultad de las Legislaturas aprobar leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

e) Conforme a lo previsto en el artículo 31, fracción IV, en relación con el numeral 115, fracción IV, inciso c), ambos de la Constitución Federal; los mexicanos tiene la obligación de contribuir con los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto a dichas contribuciones; asimismo, que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos



distintos a los de su objetivo; por tanto, no tiene razón la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al considerar que los artículos impugnados infrinjan la Constitución, porque el cobro combatido tiene sustento en el artículo 105 constitucional y, en su caso, lo que existe, es un conflicto entre normas de la misma jerarquía, es decir, con lo previsto en el artículo 6o. constitucional.

f) Para resolverse los casos en los cuales existe contradicción entre dos preceptos comprendidos en un mismo nivel jerárquico, se debe precisar si tales numerales fueron o no promulgados en la misma fecha, por lo que si el inicio de su vigencia fue en momentos distintos, se resolverá por la aplicación de la regla "*lex posterior derogat priori*". Si la reforma constitucional que le da la facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer el medio de control en cita fue el catorce de septiembre de dos mil seis y once de junio de dos mil once, y la adición constitucional del inciso h) a la fracción II del artículo 105 constitucional fue el siete de febrero de dos mil catorce; la adición que legitima al órgano garante que establece el artículo 6o. de la Carta Magna es posterior a la reforma constitucional que legitimaba a la Comisión actora.

g) Ante esa circunstancia la parte legitimada para interponer la demanda de la acción de inconstitucionalidad en contra de la norma impugnada lo es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como organismo garante del artículo 6o. constitucional.

h) Tratándose de contribuciones denominadas "derechos", el hecho imposible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público; mientras que en los casos de los impuestos el hecho imposible lo constituyen los hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público, pone de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

II. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. La autoridad sostuvo lo siguiente:

a) El ocho de diciembre de dos mil dieciocho, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, promulgó y mandó publicar las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla (Tochtepec, Tulcingo, Tuzamapan de Galeana, Tzicatlacoyan, Xiutetelco, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez,



Yaonáhuac, Xochitlán Todos Santos, Yehualtepec, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zongozotla y Zoquiapan); sin embargo, dichos actos no son inconstitucionales o inconventionales, ya que el gobernador del Estado cuenta con tales atribuciones de conformidad con lo previsto en el artículo 79, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

b) Conforme a los artículos 14, segundo párrafo y 115, fracciones I, II y IV, de la Constitución Federal; 50, fracción III; 57, fracción XXVIII; 103, fracción III, inciso d) y 104, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; y de los diversos numerales 78, fracción VIII; 51, fracción LII; y 141, fracciones I, III, VI y VIII, de la ley orgánica municipal, a los Ayuntamientos de los Municipios referidos, les deviene un interés jurídico en la presente acción de inconstitucionalidad, porque son los Ayuntamientos: i) quienes realizan su propia iniciativa de Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve; ii) quienes manejan, administran y ejercen libremente su hacienda; y, iii) la afectación de los ingresos que conforman la hacienda pública municipal, sólo puede realizarse con autorización de las dos terceras partes del Cabildo correspondiente, por lo que en el caso, son los citados Municipios quienes podrían ser afectados con la sentencia que se dicte, porque estarían impedidos para recaudar un ingreso en caso de que se declaren inconstitucionales los artículos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

c) En el caso se actualizan los supuestos normativos previstos en los artículos 10, fracción III y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los Municipios están reconocidos con legitimación, tanto activa y pasiva, en la iniciación, trámite y resolución de las controversias constitucionales conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental.

d) Por ello, se solicita a este Alto Tribunal que para evitar violaciones al procedimiento se llame a los Municipios en cuestión a través de sus representantes legales para que comparezcan a dilucidar sus derechos en el presente medio de control constitucional.

e) Debe declararse la validez de las normas impugnadas, porque conforme a los artículos 31, fracción IV, de la Constitución Federal; 6o., apartado A, fracción III, de la Ley Fundamental, así como del numeral 17 de la Ley General



de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Carta Magna, y del precepto 141 de la ley general; contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos cuya invalidez se demanda no son contrarios a la Ley Fundamental ni a las leyes que de ella emanan ni de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

Lo anterior es así, porque de modo alguno coartan a los gobernados el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública, porque la entrega de la documentación pública a través de medios ópticos, es sólo una de las modalidades previamente establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Ley Fundamental.

f) El servicio de almacenamiento para la entrega de la información pública entraña un procedimiento complejo, porque se efectúan diversos actos que implican el despliegue de recursos por parte del Estado, dependiendo la información que se proporcione, por lo que el cobro de impuesto está relacionado con el costo del servicio que para el Estado implica.

g) Debe considerarse que el servicio de almacenamiento para la entrega de información pública, entraña un procedimiento complejo, en virtud de que no es un acto instantáneo que se limite a una sola operación, ya que se requiere de un proceso que implica el despliegue de diversos recursos por parte del Estado dependiendo de la información a proporcionar, por lo que el cobro hecho por los derechos correspondientes está relacionado con el costo del servicio que para el Estado implica y por ello guarda relación con el monto que por tal concepto se cobra.

h) Sin que baste la afirmación dogmática de la accionante, respecto a que el Estado de Puebla no da cumplimiento al principio de gratuidad, al imponerse barreras legales para la consecución del derecho humano de transparencia y acceso a la información; el almacenamiento y la reproducción de información pública en disco compacto es sólo una de las modalidades a través de la cual los gobernados pueden ejercer ese derecho, el cual está previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del



artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amén que, los artículos cuya invalidez se demanda, cumplen a cabalidad con lo establecido en la declaración conjunta del relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, en representación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la OEA para la Libertad de Expresión del siete de diciembre de dos mil cuatro, pues con los mismos se garantiza que el acceso a la información sea simple, rápida, gratuita o de bajo costo.

i) El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad omitió ofrecer medio de convicción para demostrar que el cobro del servicio recibido sea superior al costo que ese mismo servicio tiene en el mercado, porque con la sola afirmación de que el derecho es desproporcionado, no es suficiente para que se realice un estudio de mercado para determinar el costo promedio del servicio, con el fin de verificar si el argumento del actor es cierto o no, porque no es acorde con la función jurisdiccional y menos con la simple aseveración de inconstitucionalidad que implica por sí; violación a las prerrogativas consagradas en la Constitución Federal.

j) Solicitan a este Alto Tribunal que la presente acción de inconstitucionalidad sea resuelta junto con las diversas acciones 13/2019, 22/2019 y 27/2019, porque fueron interpuestas por la misma parte, en contra de los mismos órganos del Estado de Puebla, respecto de artículos de diversas Leyes de Ingresos de Municipios de la citada entidad federativa, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que regulan el mismo supuesto normativo; esto es, el monto que deberá pagarse por concepto de derechos respecto de la información pública solicitada a través de medios ópticos; con la finalidad de que no se dicten sentencias contradictorias.

9. NOVENO.—**Trámite.** Por acuerdos de once y veintiséis de marzo de dos mil diecinueve,⁴ la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, así como por exhibi-

⁴ *Ibidem*, fojas 142 y 158.



das las copias certificadas de los antecedentes legislativos de la disposición impugnada; asimismo se señaló que no se llamaría como terceros interesados al presente medio de impugnación a los Ayuntamientos del Estado de Puebla que mencionó, porque en el asunto participan únicamente las autoridades emisora y promulgadora de la norma controvertida. En el acuerdo mencionado en segundo lugar, se ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República, así como a la CNDH.

10. Desahogo del consejero jurídico del Ejecutivo Federal. En respuesta a la vista ordenada mediante acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve por la Ministra instructora, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal señaló, mediante oficio 1.1676/2019 recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de abril de dos mil diecinueve,⁵ que en términos del artículo 10 de la ley reglamentaria, el consejero jurídico del Gobierno únicamente puede intervenir en las acciones de inconstitucionalidad, en representación de la Federación, cuando ésta sea considerada como órgano emisor de la norma combatida, por lo que aunque toma conocimiento del asunto, no cuenta con las facultades para intervenir en el presente procedimiento ni para formular manifestaciones respecto de la misma.

11. Desahogo del delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por otra parte y también en cumplimiento a la vista ordenada, mediante el acuerdo anterior el delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó escrito de alegatos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de abril de dos mil diecinueve,⁶ en el cual señaló lo siguiente:

a) Debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo, porque no es verdad que el único órgano garante para promover una acción de inconstitucionalidad respecto a la posible violación al derecho de acceso a la información sea el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, porque conforme a lo previsto en el

⁵ Ibídem, fojas 167 a 171.

⁶ Ibídem, fojas 174 a 189.



artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover tal medio de control constitucional en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren cualquiera de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna, entre los que se encuentran el citado derecho, reconocido en el artículo 6o. de la Ley Suprema.

b) Reiteró la invalidez de las disposiciones impugnadas de las diversas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla.

c) Son infundados los argumentos expuestos en los informes justificados del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla porque:

- A pesar de que el legislador local tiene reconocida plena libertad de configuración en materia de contribuciones, ello no significa que pueda establecer derechos y tributos que vulneren los derechos fundamentales, ante la existencia de límites constitucionales, fundamentalmente en la obligación en que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte (artículo 1o. constitucional).

- El cobro en cuestión es excesivo y desproporcionado al no estar justificado mediante una base objetiva y razonable en cuanto al costo del material empleado, siendo un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. constitucional.

- Las cuotas establecidas en las normas impugnadas no son concordantes con el costo del disco compacto mediante el cual se reproduce la información solicitada, transgrediendo el principio de proporcionalidad en las contribuciones; es decir, es desproporcional y no acorde con lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

- Para acreditar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas no es necesario que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presente medio



probatorio alguno, por tratarse de un medio de control abstracto cuyo fin es determinar si una norma es o no, contraria al texto de la Ley Fundamental.

12. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de veintidós de abril de dos mil diecinueve,⁷ se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ 1o. de la ley reglamentaria⁹ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁰ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013¹¹ de trece de mayo de dos mil

⁷ *Ibíd.*, foja 190.

⁸ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

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

⁹ "**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

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

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

¹¹ **Acuerdo General Plenario Número 5/2013**



trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

14. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, conforme se establece en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²

15. Así, la porción normativa impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho,¹³ por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del **martes veinticinco de diciembre de dos mil dieciocho al miércoles veintitrés de enero de dos mil diecinueve.**

16. Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día **miércoles veintitrés de enero de dos mil diecinueve**,¹⁴ entonces, se infiere que se presentó oportunamente.

17. TERCERO.—**Legitimación.** La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

¹² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹³ Folios 35 a 50 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 16/2019.

¹⁴ Ibidem, folio 33 vuelta.



Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República.¹⁵

18. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su presidente, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁶ y 18 de su reglamento interno.¹⁷

19. Por tanto, si en el presente caso el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, el organismo autónomo accionante, a través de su presidente, tiene legitimación para impugnarlos.

20. CUARTO.—**Estudio de causal de improcedencia.** Se procede a dar respuesta a la causal de improcedencia que hizo valer el Poder Legislativo del Estado de Puebla.

21. Dicha autoridad señaló que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad, tratándose de violación al artículo 6o. constitucional en materia de derecho a la

¹⁵ *Ibidem*, foja 34.

¹⁶ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y ..."

¹⁷ **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



información, porque doctrinalmente, constitucional y jurisprudencialmente, el que está legitimado para ello es el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

22. Al respecto, este Tribunal constata, como ya fue expuesto en el apartado de legitimidad, que es facultad de la CNDH presentar acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás normas de ese organismo (*supra*), siempre y cuando la norma impugnada vulnere "los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte ..."¹⁸

23. Si bien el artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional establece la posibilidad de presentar acciones de inconstitucionalidad al "organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes ... que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales ...", esto no limita de ninguna manera a que la CNDH pueda presentar acciones de inconstitucionalidad cuando de derechos humanos se trata, máxime que el acceso a la información constituye parte fundamental del derecho a la libertad de expresión como derecho humano.¹⁹

24. Lo anterior tiene sustento, además, en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."²⁰

¹⁸ Artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

¹⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafos 76, 77 y 92; Asimismo, SCJN. Acción de inconstitucionalidad 5/2017. Aprobada por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, páginas 15 a 18.

²⁰ Novena Época, con número de registro digital: 172641. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia constitucional, tesis P./J. 7/2007, página 1513.

"La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pre-



25. Asimismo, el Pleno de esta SCJN ha reconocido la legitimación de la CNDH en las acciones de inconstitucionalidad *5/2017*, *13/2018* y *25/2018*, mediante las cuales se abordaron vulneraciones al acceso a la información y al principio de gratuidad.

26. Por lo anterior, se desestima dicha causal de improcedencia. Asimismo, no existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

27. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario referirse respecto de: **a) la garantía**

tende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal." Véase también: 2. Número de registro digital: 2014704. [TA]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 276, 2a. CXIII/2017 (10a.).

"COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. TIENE PLENA APTITUD JURÍDICA Y TÉCNICA PARA DETERMINAR SI LA INFORMACIÓN QUE LE ES SOLICITADA EN LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA ENCUADRA EN LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL ABROGADA." [TA]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 276, número de registro digital: 2014704, 2a. CXIII/2017 (10a.).



del acceso a la información; **b)** el principio de gratuidad, y **c)** el análisis al caso concreto.

a) Sobre la garantía del acceso a la información

28. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha señalado que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión incorpora el derecho al acceso a la información, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo los principios de máxima divulgación y accesibilidad de la información, al estimar que:²¹

"76. ... de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende 'no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, **sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole**'. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

"77. ... La Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente **los derechos a 'buscar' y a 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado**, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información **y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información** o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. **Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.** Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la

²¹ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006*. Serie C, Número 151, párrafos 76, 77 y 92.



libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.²²

"92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales **se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible**, sujeto a un sistema restringido de excepciones. ..."

29. En este sentido, en el precedente **acción de inconstitucionalidad 5/2017**,²³ este Tribunal en Pleno determinó con precisión las vertientes del derecho al acceso a la información, destacando la vertiente del derecho a recibir información, a saber:

"En ese sentido, el derecho a la información comprende la comunicación de hechos susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba.²⁴ Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión.²⁵

"Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función,²⁶ por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre

²² Corte IDH. *Cfr. Caso López Álvarez*, párrafo 163; *Caso Ricardo Canese*, párrafo 80; y *Caso Herrera Ulloa*, párrafos 108-111.

²³ Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete. Páginas. 15 a 18.

²⁴ Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, Ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Decimosexto, párrafo 2 *in fine*.

²⁵ Véase como criterio orientador: Tribunal Constitucional Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, Ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.

²⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)"*, 13 de noviembre de 1985, párrafos 31 y 32.



albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

"Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.²⁷

"Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: 'ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.',²⁸ así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016, intitulada: 'DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.'²⁹

²⁷ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros Vs. Chile)*.

²⁸ El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública,



"Ahora bien, según el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).

"Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

"Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

"Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita

protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, con número de registro digital: 169574.

²⁹ El texto de la tesis dice: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 838, con número de registro digital: 2012524.



ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).

"En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir). (Fin de la cita)."

b) Sobre el principio de gratuidad

30. El artículo 6o., fracción III, de la Constitución General de la República prevé el principio de gratuidad en el acceso a la información:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:



"...

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

31. En el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se estableció lo siguiente:

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."

32. En relación con el principio de gratuidad el Tribunal Pleno señaló en la citada **acción de inconstitucionalidad 5/2017** (supra).³⁰

"... resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

³⁰ Aprobada por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.



"En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

"...

"Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

"Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

"Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

"El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:



"Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada."

"Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

"Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada." (Fin de la cita)

33. Por su parte, la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal³¹ prevé, en lo pertinente, lo siguiente:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

"Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que

³¹ Constitución General de la República.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. ..."



reciba y ejerza recursos públicos **o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.**"

"Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

"III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ..."

"Artículo 17. **El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. ..."**

"Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

"I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

"IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

"V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos. ..."

"Artículo 133. **El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante.** Cuando la información no pueda



entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

"En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades."

"Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

"La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

"Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, **los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.**"

"Artículo 141. **En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:**

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.



"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

34. En este sentido, de manera orientadora, la **Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información**³² dispone:

"5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"...

"g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

"Costos de reproducción

"28. (1) El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. **La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.**

"(2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado

³² Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Comisión Permanente de la Organización de Estados Americanos, 29 abril 2010.



para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

"(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

"(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno."

35. Sobre el particular, mediante la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**, el Pleno de esta SCJN determinó que "no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro. Ahora bien, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.³³ Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.³⁴ De esta manera, si el solicitante

³³ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017 los "Lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información" con base en análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información. En sus considerandos señaló: "Que la Dirección General de Administración del INAI realizó un análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información, en las diversas modalidades en las que éstos se generan. En este análisis, solamente se toman en cuenta los costos directos unitarios y, además, se considera que el acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son derechos humanos, por lo que el costo responde a la racionalidad de los mismos." Asimismo, en su artículo décimo tercero prevé la actualización de los costos de reproducción, envío o certificación: La Dirección General de Administración cada año, a más tardar en el mes de febrero, realizará un estudio respecto de los costos a que se refieren estos lineamientos, y los hará llegar al Pleno para que tome la determinación que corresponda.

³⁴ El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párrafo 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.



proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste."³⁵

36. Sobre la proporcionalidad de los costos por servicios prestados, en dicha acción de inconstitucionalidad se concluyó que sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.

37. Sirvió de sustento de dicha afirmación diversas tesis en la materia; a saber:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."³⁶

³⁵ Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada Ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

³⁶ Jurisprudencia P./J. 3/98 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, con número de registro digital: 196933, página 54.

"No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; **debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio.** Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, **debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio**, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, **respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.**"



"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."³⁷

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL."³⁸

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS

³⁷ Jurisprudencia P./J. 2/98 del Tribunal Pleno de la Novena, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, con número de registro digital: 196934, página 41. "Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', **de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**"

³⁸ Jurisprudencia 2a./J. 122/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, con número de registro digital: 174268, página 263.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen, en los derechos por servicios, **cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme.** Por tanto, el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho de trámite aduanero por las operaciones realizadas al amparo de un pedimento en términos de la Ley Aduanera, con una cuota del 8 al millar sobre el valor de las mercancías correspondientes, viola los citados principios constitucionales, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el valor de los bienes importados objeto del pedimento, **lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, recibiendo los gobernados un trato distinto por un mismo servicio**, habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva."



CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)."³⁹

c) Análisis al caso concreto

38. Con base en el parámetro de constitucionalidad antes expuesto, se procede a analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas:

39. Al respecto, este Pleno constata que el 25 de enero de 2019, se interpuso en la SCJN la presente acción de inconstitucionalidad 16/2019,⁴⁰ correspondiente

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala de la Décima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, con número de registro digital: 160577, página 2077.

"Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

⁴⁰ Cabe señalar que en diversas fechas se recibieron distintas acciones de inconstitucionalidad relacionadas con el mismo Estado de Puebla, las cuales guardan relación con este mismo asunto. A saber:

- Al. 13/2019 que ingresó a la SCJN el 21 de enero de 2019, correspondiente a 32 Municipios del Estado de Puebla.
- Al. 16/2019 que ingresó a la SCJN el 25 de enero de 2019, correspondiente a 15 Municipios del Estado de Puebla.
- Al. 22/2019 que ingresó a la SCJN el 28 de enero de 2019, correspondiente a 78 Municipios del Estado de Puebla.



a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2019, respecto de 15 Municipios del Estado de Puebla,⁴¹ promovidas por la CNDH, mediante la cual se combatió el cobro excesivo y desproporcional por acceso a la información; a saber, por el cobro de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) por la obtención de un disco compacto con la información requerida.

40. A continuación se transcriben los fragmentos de las normas impugnadas:

Municipio	Artículo
Tochtepec	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: "I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00 "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00 "III. Disco compacto. \$55.00. ..."
Tulcingo	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

• AI. 27/2019 que ingresó a la SCJN el 1 de febrero de 2019, correspondiente a 27 Municipios del Estado de Puebla.

⁴¹ Tochtepec, Tulcingo, Tuzamapan de Galeana, Tzicatlacoyan, Xiutetelco, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonáhuac, Yehualtepec, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zongozotla y Zoquiapan.



	<p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Tuzamapan de Galeana</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Tzicatlacoyan</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>



<p>Xiutetelco</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Xochiapulco</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Xochitlán de Vicente Suárez</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p>



	<p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Yaonáhuac</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Xochitlán todos Santos</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Yehualtepec</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de</p>



	<p>la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Zaragoza</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00.</p> <p>..."</p>
<p>Zautla</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p>



	<p>"III. Disco compacto. \$55.00. ..."</p>
<p>Zihuateutla</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00."</p>
	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00. ..."</p>
<p>Zoqueapan</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p>



	"I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$19.00
	"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00
	"III. Disco compacto. \$ 55.00.
	..."

41. De lo anterior se evidencia que todos los respectivos artículos impugnados⁴² señalan de manera idéntica la siguiente formulación:

"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

"...

"III. Disco compacto. \$55.00.

..."

42. Este Tribunal en Pleno constata que ni en los procedimientos ni antecedentes legislativos, como tampoco de los informes remitidos por las autoridades correspondientes, se desprende una justificación o base objetiva sobre la cual se estableció dicho costo por cada disco compacto, utilizados como materiales de entrega de la información. Frente a ello, resulta evidente que dicha cantidad

⁴² El texto de los artículos impugnados se ven reflejados con el número 23, en su fracción III; como se desprende del tomo I, del Cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, en las fojas 20, 44 vuelta, 69 vuelta, 91, 122, 142 vuelta, 165, 186, 207, 228, 254, 287 vuelta, 321 vuelta, 338 vuelta y 355 vuelta.



no corresponde al monto real de un material de dicha naturaleza, correspondiente a un disco compacto.

43. Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, referente a diversas Leyes de Ingresos del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2018, este Tribunal determinó que respecto del cobro de discos compactos por las cantidades de entre \$12.00 hasta \$100.00 por un solo disco compacto, éstas resultaban excesivas e injustificadas.⁴³ También se determinó que no procede el cobro por "la búsqueda" de información, por lo que el servicio en sí mismo debe ser gratuito.

44. En vista de lo anterior, el cobro por la cantidad de \$55.00 por cada disco compacto, contemplado en las diversas disposiciones de las leyes aquí impugnadas, no cuenta con una base razonable y objetiva, por lo que resultan éstas inconstitucionales por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, en contravención del artículo 6o. constitucional, en relación con los preceptos 1o. y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como a la luz de los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴⁴

45. SEXTO.—**Efectos.** Dichas declaratorias de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Puebla.

46. Asimismo, de conformidad con las *acciones de inconstitucionalidad 13/2019 y 22/2019*, referentes a disposiciones análogas de diversos Municipios del Estado de Puebla,⁴⁵ y con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, en vía de consecuencia, se extienden los efectos

⁴³ AI. 13/2018, página 89.

⁴⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO.". Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, con número de registro digital: 2005220, página 356.

⁴⁵ Resueltas en las sesiones del Pleno de 26 y 5 de septiembre de 2019, respectivamente.



de la declaratoria de invalidez al artículo 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los mismos Municipios del Estado de Puebla señalados en este fallo al prever la "expedición de hojas simples a partir de la vigésimo primera por cada hoja: \$2.00", de la Ley de Ingresos de los citados Municipios del Estado de Puebla, supuesto similar a los declarados inválidos dado que carecen de una base objetiva y razonable por su cobro. Sirve de apoyo el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."⁴⁶

47. Tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Puebla deberá abstenerse de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes, *inter alia*, acciones de inconstitucionalidad 11/2017,⁴⁷ 4/2018,⁴⁸ así como 13/2018 y su acumulada 25/2018.⁴⁹

48. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

49. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

⁴⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, con número de registro digital: 164820.

⁴⁷ *Cfr.* Párrafo 58. Resuelta en sesión de 14 de noviembre de 2017, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁴⁸ *Cfr.* Párrafo 47. Resuelta el 3 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁴⁹ *Cfr.* Página 109. Resuelta el 6 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 23, fracción III, respectivamente, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tochtepec, Tulcingo, Tuzamapan de Galeana, Tzicatlacoyan, Xiutetelco, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonáhuac, Yehualtepec, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zongozotla y Zoquiapan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 23, fracción II, respectivamente, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tochtepec, Tulcingo, Tuzamapan de Galeana, Tzicatlacoyan, Xiutetelco, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonáhuac, Yehualtepec, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zongozotla y Zoquiapan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

QUINTO.—Públíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,



Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y al estudio de la causal de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, fracción III, respectivamente, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tochtepec, Tulcingo, Tuzamapan de Galeana, Tzicatlacoyan, Xiutetelco, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonáhuac, Yehualtepec, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zongozotla y Zoquiapan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Medina Mora I., anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistentes en: 2) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 23, fracción II, respectivamente, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tochtepec, Tulcingo, Tuzamapan de Galeana, Tzicatlacoyan, Xiutetelco, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonáhuac, Yehualtepec, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zongozotla y Zoquiapan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, 3) vincular al Congreso del Estado de Puebla para que, en lo futuro, se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, en términos de lo resuelto en el presente fallo, y 4) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y asiladas P./J. 42/2013 (10a.), 2a. LXXXIV/2016 (10a.) y 2a. CXIII/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y del del viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO" DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA).

III. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA CONSISTENTE EN TENER AQUÉLLA PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS ESTÁ LIMITADA A QUE ÉSTOS, ASÍ COMO SUS FUNCIONES CORRESPONDIENTES, SEAN ESTRATÉGICOS, PRIORITARIOS Y VINCULADOS DIRECTAMENTE CON LA PROTECCIÓN DE LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD NACIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS.

VI. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA EXPLÍCITA DE CIERTOS CARGOS Y FUNCIONES PARA MEXICANOS POR NACIMIENTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE LIMITA, EN PRINCIPIO, A LOS QUE CORRESPONDEN A LA TITULARIDAD DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, O A ÁMBITOS QUE INCIDEN EN LA ESTRUCTURA BÁSICA ESTATAL, O EN ASPECTOS RELATIVOS A LA SOBERANÍA NACIONAL O A LA DEFENSA DE ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA



"POR NACIMIENTO", DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA).

VII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER MAGISTRADO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA).

VIII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. AL INVALIDARSE LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO" DEL ARTÍCULO 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA Y AL PREVER LAS OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS MERAS REFERENCIAS A DICHO NUMERAL, YA NO SUBSISTE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 26, 29, 32 Y 36, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO" DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

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

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 59/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad¹ en contra de los artículos 19, fracción I, 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, expedida mediante Decreto Número 472, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado el dieciséis de junio de dos mil dieciocho.

2. En su demanda, la accionante argumentó que los preceptos impugnados vulneran los derechos humanos de igualdad y no discriminación. Ello es así, pues al establecer que para ocupar los cargos de Magistrado, secretario general de Acuerdos, secretario de Acuerdos, actuario y titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa Local, se requiere cumplir con el requisito consistente en ser mexicano por nacimiento, excluyen de forma injustificada a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida por naturalización, configurándose una discriminación derivada del origen nacional de las personas.

3. Además, sostiene que no existe una razón fundada para exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento para ocupar dichos cargos, ya que éstos no tienen ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales. También alega que dicha distinción trae consigo la violación al derecho del trabajo, dado que no se hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades para desempeñar el cargo, sino que se alude a factores extrínsecos que nada tienen que ver con las capacidades de una persona para desempeñar su profesión.

4. Finalmente, refiere que, en caso de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estime avalar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, deberá realizar una interpretación conforme de los mismos, a efecto de que únicamente se requiera para ocupar dichos cargos ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; de tal suerte que se permita acceder a esas funciones a quienes adquieren la nacionalidad por naturalización y sin exigir la nacionalidad por nacimiento.

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 59/2018, fojas 1 a 32.



5. **Admisión de la demanda.** Mediante acuerdo de dos de agosto de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **59/2018** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.²

6. Por auto de esa misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para que formulara el pedimento correspondiente.³

7. **Informes.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima rindieron sus informes respectivos.

8. En su informe, el mencionado **Poder Ejecutivo** sostuvo que la participación que tuvo fue única y exclusivamente la promulgación del decreto impugnado. En cambio, el referido **Poder Legislativo** argumentó que existen diversos preceptos tanto en la Constitución Federal como en leyes federales que establecen como requisito para ejercer un cargo público ser mexicano por nacimiento, por lo que considera que el decreto impugnado no podría ser declarado inconstitucional por tal motivo. Adicionalmente, el Legislativo argumentó que se trata de servidores públicos que ejercen una función jurisdiccional y que, en el caso, se aplica la restricción que para el acceso de los mexicanos por naturalización al cargo de Magistrado en los Poderes Judiciales de los Estados prevé el artículo 116, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

9. Por su parte, la **Procuraduría General de la República**, en su opinión, concluyó que el concepto de invalidez de la Comisión actora es fundado, ya que la reserva legal que establece el artículo 32 para el acceso a ciertos cargos por parte de los mexicanos por naturalización o que cuenten con doble nacionalidad debe estar debidamente justificada por la vinculación de dichos cargos con las

² *Ibíd*em, foja 45.

³ *Ibíd*em, fojas 46 a 48.



funciones estratégicas del Estado Mexicano. Asimismo, razonó que a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Colima no les aplica el requisito de ser mexicanos por nacimiento que establece el artículo 116, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Federal para los Magistrados de su Poder Judicial, pues el tribunal no es parte de ese Poder.

10. **Cierre de instrucción.** Una vez que fueron recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, con fecha nueve de noviembre de dos mil dieciocho, se puso el expediente en estado de resolución.⁴

II. Competencia

11. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,⁵ 1o. de la ley reglamentaria⁶ y 10, fracción I, de la

⁴ Ibídem, fojas 486 a 487.

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"...

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

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

"...

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

⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ pues se cuestiona la constitucionalidad de normas generales.

III. Oportunidad

12. El artículo 60 de la ley reglamentaria⁸ establece que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.

13. En el caso, el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado el sábado dieciséis de junio de dos mil dieciocho,⁹ por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el domingo diecisiete de junio de dos mil dieciocho y concluyó el lunes dieciséis de julio de ese mismo año. Si el escrito de demanda fue recibido en esta Suprema Corte el lunes dieciséis de julio de dos mil dieciocho,¹⁰ se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. Legitimación

14. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹¹ en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal,¹² la peti-

⁷ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

⁸ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 59/2018, fojas 87 a 106.

¹⁰ *Ibidem*, foja 32 vuelta.

¹¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



cionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

15. En el asunto que nos ocupa, Luis Raúl González Pérez actúa en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y acredita su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, expedido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.¹³

16. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁴ y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁵ Por tanto, el accionante

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

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

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

¹² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

¹³ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 59/2018, foja 33.

¹⁴ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

¹⁵ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

"Artículo 18. (Órgano ejecutivo)



acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Causales de improcedencia

17. Las partes no alegaron causas de improcedencia ni este Tribunal Pleno aprecia alguna de oficio, por lo que corresponde realizar el estudio de la cuestión planteada.

VI. Estudio de fondo (invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima)

18. La Comisión actora cuestiona la regularidad constitucional del artículo 19, numeral 1, fracción I y la referencia que de esta disposición hacen los artículos 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima. El texto de estos preceptos es el siguiente:

"Artículo 19. Requisitos de elegibilidad

"1. Para ser Magistrado del tribunal se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles."

"Artículo 26. Requisitos de elegibilidad

"1. Para ser secretario general de Acuerdos se requiere cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del tribunal, previstos en el artículo 19 de esta ley, excepto el de edad mínima y el de antigüedad del título profesional de licenciado en derecho, requiriéndose para ello contar con cuando menos treinta

"La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



años de edad y una antigüedad de al menos cinco años en la expedición del referido título profesional."

"Artículo 29. Requisitos de elegibilidad

"1. Para ser secretario de Acuerdos se requiere cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del tribunal, previstos en el artículo 19 de esta ley, excepto el de la edad mínima y el de antigüedad del título profesional de licenciado en derecho."

"Artículo 32. Requisitos de elegibilidad

"1. Para ser actuario se requieren los mismos requisitos exigibles que para ser secretario de Acuerdos."

"Artículo 36. Designación y requisitos del titular del órgano interno de control

"...

"3. El titular del órgano interno de control durará en su encargo seis años y requerirá cumplir los mismos requisitos que para ser Magistrado del tribunal se establecen en el artículo 19 de esta ley, excepto el de edad mínima, tipo de título profesional y antigüedad del mismo, requiriéndose para ello contar con cuando menos treinta años de edad, título profesional de licenciado en derecho, contador público o cualquier otro relacionado con la actividad que realizan los órganos internos de control y una antigüedad de al menos cinco años en la expedición del título respectivo."

19. En suma, la Comisión accionante considera que lo regulado en estas disposiciones discriminan de forma injustificada a las personas que no sean mexicanas por nacimiento y vulneran, por tanto, el artículo 1o. de la Constitución Federal, así como el 35, fracción VI, por negarle a ciertos tipos de mexicanos la posibilidad de acceso a ciertos cargos públicos.

20. Este Tribunal Pleno considera **parcialmente fundada** la petición de invalidez, aunque por una razón diferenciada: la ausencia de competencia del Poder



Ejecutivo Local. De acuerdo con lo expuesto hasta este momento, la materia de la presente acción de inconstitucionalidad radica en determinar si resultan constitucionales o no ciertos preceptos de una ley local en la que se prevé la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ejercer cargos de Magistrado, secretario general de Acuerdos, secretario de Acuerdos, actuario y titular del Órgano Interno de Control en el Tribunal Local de Justicia Administrativa. Nuestra respuesta es negativa.

21. Al margen del alegato de la parte actora, se estima que el Congreso del Estado de Colima no tenía competencia para regular lo relativo a la nacionalidad mexicana para dichas funciones públicas; por ende, resulta inválida una porción normativa de la primer norma impugnada que implementa la nacionalidad mexicana como un requisito para ocupar ciertos cargos públicos y, como consecuencia de ello, válidas el resto de las disposiciones normativas reclamadas.

22. Por cuestión de método y para explicar de una mejor manera este razonamiento, dividiremos el presente apartado de estudio de fondo en dos secciones: en la primera, detallaremos el criterio constitucional aplicable y, en la segunda, lo aplicaremos al caso concreto.

Criterio vigente

23. Si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su posición en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa; no obstante, bajo la más reciente integración, se llega a la convicción (tal como se resolvió en el último precedente, la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**)¹⁶ de que las Legis-

¹⁶ Fallada el siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la



laturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

24. En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Colima no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional, al haberse emitido por una autoridad incompetente.

25. A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y, para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

"Título I

"...

"Capítulo II

"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.



"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o



desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero."

26. De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.



- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

27. Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países, cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.



- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

- En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

- Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular como los de secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

28. Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:



- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30, relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37, relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad",



así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad".

- El Constituyente considera que las Fuerzas Armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

29. Del análisis de la exposición de motivos se desprende que la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.

30. Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa se traducía en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

31. Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la "doble nacionalidad", debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primera parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución



Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservarán en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

32. Así fue, precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues "sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países".

33. Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el Órgano Reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

34. Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "una voluntad real de ser mexicanos", sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano "que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales", los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países, de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

35. A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la



protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116) y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

36. En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

37. Ahora bien, considerando que en relación con dicho mandato constitucional este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

38. Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, que el criterio que debe prevalecer –tal como se procederá a evidenciar– es el relativo a que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que, de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades



federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

39. En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios (vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional); de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación, previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

40. Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:

"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.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.



"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"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."

41. Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.¹⁸

42. En ese sentido, se desprende que en el ámbito legislativo existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretende extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que, en el desarrollo de su función, deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca

¹⁷ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Salas.

¹⁸ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.



desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

43. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho



humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta."¹⁹

44. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁰ ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución

¹⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112.

²⁰ Cuyo criterio comparte este Pleno.



les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad."²¹

45. Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

²¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175 «con número de registro digital: 169877».



46. Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.²²

47. Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del Constituyente federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

- Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad, a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho estatus, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 de la Constitución Federal; y,

- La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

48. En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio, consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos

²² Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

Examen de regularidad

49. Ahora bien, si aplicamos los razonamientos anteriores al caso que nos ocupa, encontramos que estamos precisamente ante el supuesto de incompetencia recién detallado.

50. Interpretando de manera textual y sistemática los artículos 19, fracción I, 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, impugnados de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, es posible apreciar que el Congreso de Colima está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a los cargos de secretario general de Acuerdos, secretario de Acuerdos, Actuario y titular del Órgano Interno de Control. En ese sentido, tal como se indicó, como ninguno de estos funcionarios está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, el Congreso Local **carecía de competencia** para imponer tales requisitos en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

51. Al respecto, debe destacarse que en relación con los citados Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa (regulado en el artículo 19, numeral 1, fracción I), es cierto que en el Texto Constitucional se señala que los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, en atención a lo previsto en el artículo 116, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Federal,²³ que remite a los requisitos

²³ **Artículo 116 de la Constitución Federal.** "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

" ...

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

" ...



para ser Ministro de la Suprema Corte en el diverso 95, fracciones I a V.²⁴ Sin embargo, los **Magistrados que regula la norma impugnada no pertenecen al Poder Judicial del Estado**: el artículo 67 de la Constitución Local enlista los órganos de su Poder Judicial, entre los cuales no se encuentra el Tribunal de Justicia Administrativa.²⁵

52. Éste es, en cambio, un órgano estatal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.²⁶ Así, la disposición del artículo 116 constitucional no puede aplicarse a los Magistrados del caso pues, al tratarse de una norma que establece una excepción a los derechos de los mexicanos por naturalización,²⁷ debe interpretarse de manera estricta.

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

²⁴ **Artículo 95 de la Constitución Federal.** "Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

"V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación."

²⁵ **Artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Colima.** "El Poder Judicial del Estado se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Especializados en Justicia para Adolescentes, Juzgados de Control, Tribunales de Enjuiciamiento, Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Juzgados de Paz, y en los demás órganos auxiliares de la administración de justicia que señale su ley orgánica. Dicha ley fijará las atribuciones de los tribunales y juzgados, y establecerá los procedimientos a que deben sujetarse en la impartición de justicia."

²⁶ **Artículo 2 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.** "Naturaleza del Tribunal y principios de actuación.

"1. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado es un órgano estatal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, fiscal y de responsabilidades, y con plena jurisdicción para emitir y ejecutar sus fallos. ..."

²⁷ **Artículo 35 de la Constitución Federal.** "Son derechos del ciudadano:

"...



53. En consecuencia, por todo lo antes dicho, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la **inconstitucionalidad** de la porción normativa del artículo 19, numeral 1, fracción I, que dice "*por nacimiento*". El texto de la norma quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 19. Requisitos de elegibilidad

"1. Para ser Magistrado del Tribunal se requiere:

"I. Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles."

VII. Validez de los artículos 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

54. Lo anterior lleva a reconocer la **validez** del resto de las normas cuestionadas, ya que, al invalidarse la referida porción y al prever las otras disposiciones normativas meras referencias al artículo 19, ya no subsiste el vicio de inconstitucionalidad. Sin que sea necesario, entonces, al alcanzarse la pretensión de la comisión accionante, el análisis de los conceptos de invalidez específicos sobre igualdad y no discriminación.²⁸

VIII. Decisión y efectos

55. En términos de los artículos 41, fracción V²⁹ y 45, párrafo primero,³⁰ en relación con el 73 de la ley reglamentaria,³¹ es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

²⁸ Véase la tesis P./J. 37/2004, de texto y rubro siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398»)

²⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...



56. En consecuencia, en atención a lo expuesto en los apartados VI y VII de la presente ejecutoria, por un lado, se declara la **invalidez** del artículo 19, numeral 1, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, en su porción normativa "*por nacimiento*" y, por otro lado, se reconoce la **validez** de los artículos 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la propia ley, pues basta con eliminar la referida porción para que ningún otro artículo impugnado exija el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para los funcionarios que respectivamente regulan.

57. La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

58. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 472, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil dieciocho, en términos del apartado VII de esta sentencia.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 472, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

³⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

³¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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



dieciocho, en términos del apartado VI de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez de los artículos 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 472, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea



por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 472, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano para ejercer diversos cargos públicos. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de siete de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, con número de registro digital: 2012594.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 59/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el siete de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a los artículos 19, fracción I, 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, en la porción normativa que dice "por nacimiento", al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Los artículos impugnados disponían, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Artículo 19. ... 1. Para ser Magistrado del Tribunal se requiere: I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; ..."; "Artículo 26. ... 1. Para ser secretario general de Acuerdos se requiere cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del Tribunal, previstos en el artículo 19 de esta ley, excepto el de edad mínima y el de antigüedad del título profesional de licenciado en derecho, requiriéndose para ello contar con cuando menos treinta años de edad y una antigüedad de al menos cinco años en la expedición del referido título profesional."; "Artículo 29. ... 1. Para ser secretario de Acuerdos se requiere cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del Tribunal, previstos en el artículo 19 de esta ley, excepto el de la edad mínima y el de antigüedad del título profesional de licenciado en derecho."; "Artículo 32. ... 1. Para ser actuario se requieren los mismos requisitos exigibles que para ser secretario de Acuerdos."; y, "Artículo 36. ... 3. El titular del órgano interno de control durará en su encargo seis años y requerirá cumplir los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal se establecen en el artículo 19 de esta ley, excepto el de edad mínima, tipo de título profesional y antigüedad del mismo, requiriéndose para ello contar con cuando menos treinta años de edad, título profesional de licenciado en derecho, contador público o cualquier otro relacionado con la actividad que realizan los órganos internos de control y una antigüedad de al menos cinco años en la expedición del título respectivo."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de diez votos, sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,¹ que tal invalidez derivaba de que

¹ Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de once votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo



los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán, entonces, exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Colima estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Colima, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

segundo, la Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.



También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión. ...**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado Electoral, consejero de la Judicatura Federal, así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,² etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión.**

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

² Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6o., 99, 100 y 32 constitucionales.



Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal, previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos, porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupó más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus artículos 40³ y 41,⁴ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en**

³ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁴ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."



todo lo concerniente a su régimen interior, con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁵ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Colima no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en un tribunal local como lo son el de Magistrado, secretario general de Acuerdos, secretario de Acuerdos, actuario y titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal Constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

⁵ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Colima sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede, entonces, realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que, al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los puestos de Magistrado, secretario general de Acuerdos, secretario de Acuerdos, actuario y titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa Local.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima. Siendo, entonces, que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.⁶

⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175 «con número de registro digital: 169877». Emitida por reiteración: el último asunto fue el amparo



Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 59/2018.

1. En sesión de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro,¹ declarando la invalidez por ausencia de competencia de diversas porciones normativas impugnadas de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima. El objeto del presente voto es para aclarar que, si bien apoyé la inconstitucionalidad, lo hice por razones diferenciadas.
2. En síntesis, la materia del asunto consistió en analizar una serie de normas de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima que requiere la nacionalidad mexicana por *nacimiento* para desempeñar las siguientes funciones: Magistrado del Tribunal Administrativo, secretario general de Acuerdos, secretario de Acuerdos, actuario y titular del Órgano Interno de Control de dicho tribunal. En la sentencia se sostiene que, en efecto, resulta parcialmente fundada esa petición de inconstitucionalidad, pero porque el Congreso del Estado

en revisión 514/2007 resuelto el 12 de septiembre de 2007 por unanimidad de cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

¹ En la misma sesión, se resolvieron otros asuntos con idéntica temática: las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 4/2019, en los que adopté la misma postura que desarrollo en el presente voto.



de Colima carecía de competencia para imponer este requisito de nacionalidad a tales funcionarios.

3. Para la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, atendiendo a una interpretación histórica y sistemática de los artículos 1o., 32 y 37 de la Constitución Federal, en la Constitución Federal ya se encuentran previstos los cargos públicos que establecen como uno de sus requisitos ser mexicano por nacimiento y sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para ampliar tales supuestos, siguiendo las pautas establecidas en la propia Constitución. Por ello, las entidades federativas no tienen competencia para exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ocupar una función pública, salvo que se reitera lo ya regulado en la Constitución Federal.
4. Ahora bien, en atención a lo anterior y como se adelantó, comparto el sentido del fallo pero no sus consideraciones. Tal como voté en las **acciones de inconstitucionalidad 22/2011**,² **20/2012**³ y **40/2012**,⁴ la razón para declarar la invalidez de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.
5. En estos precedentes, a pesar de que no se señaló explícitamente que las Legislaturas Locales contaban con competencia para legislar, la mayoría de los integrantes del Pleno decretó la inconstitucionalidad de las normas ahí im-

² Fallada el 31 de enero de 2013, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 99, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".

³ Fallada el 2 de julio de 2013, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. Los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

⁴ Fallada el 4 de julio de 2013, por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad". Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.



pugnadas por contravención de los citados principios de igualdad y no discriminación; por ello, estimó que se aceptó implícitamente la competencia de legislar. Sin embargo, a mi juicio, estos precedentes no fueron atendidos de manera estricta al resolver el presente caso y se cambió indebidamente de criterio.

6. Al respecto, el precepto constitucional que rige nuestra valoración es el artículo 32 de la Constitución Federal, que dispone:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

7. De esta norma, interpretada textual e históricamente, no advierto una prohibición de legislar. Sólo se alude a los cargos expresamente contemplados por la Constitución, sin que esa referencia pueda examinarse de manera aislada. Desde mi punto de vista, al implementarse esta norma, el Poder Constituyente Federal partió de la premisa de que no estaba regulando la totalidad



de las funciones públicas del país; pues esa interpretación amplia dejaría de lado la visión federalista del Texto Constitucional, así como la regla residual prevista en el artículo 124 de la Constitución.

8. Por tanto, considero que, a diferencia de la posición mayoritaria adoptada en la sentencia, el Congreso del Estado de Colima sí tenía competencia para incorporar requisitos relativos a la nacionalidad a sus funcionarios públicos. Consecuentemente, para analizar las normas reclamadas, lo que debió aplicarse es un examen de proporcionalidad de carácter estricto de los requisitos implementados (fin legítimo imperioso y estricto examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad); el cual, a mi parecer, no se supera, pues las normas reclamadas no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso.
9. Los cargos públicos de Magistrado del Tribunal Administrativo, de secretario de Acuerdos, actuario o titular del órgano de control no es una función pública que amerite una distinción entre nacionales mexicanos. La única forma de justificar una diferenciación entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, atendiendo a una interpretación histórica y restrictiva de la forma de adquirir la nacionalidad mexicana, es aquella que tiene que ver con cargos que ejercen competencias directas de salvaguarda de la soberanía nacional.
10. Es decir, dado que es posible que los mexicanos por naturalización pierdan la ciudadanía, para hacer compatible tal potestad constitucional y el ejercicio de cargos públicos, la única diferenciación que puede hacerse entre mexicanos para ocupar funciones públicas atiende a la propia protección de la soberanía nacional que hace posible y protege la nacionalidad mexicana. En el caso, los cargos públicos regulados en las normas impugnadas no tienen asignadas facultades que se relacionen directa o indirectamente con la soberanía o seguridad nacional, por lo que son inconstitucionales las porciones normativas referidas a ser mexicanos por *nacimiento*, al transgredir los principios de igualdad y no discriminación.

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 59/2018, resuelta en sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el siete de enero de dos mil veinte.

En la acción de inconstitucionalidad citada el rubro, el Tribunal Pleno, por un lado, declaró la inconstitucionalidad del artículo 19, numeral 1, fracción I, de la



Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, en su porción normativa "por nacimiento"¹ y, por otro lado, reconoció la validez de los artículos 26, 29, 32 y 36, párrafo tercero, de la propia ley,² al considerar que bastaba con eliminar la referida porción para que ningún otro artículo impugnado exija el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para los funcionarios que respectivamente regulan.

Ello, en virtud de que el Congreso de Colima –en tales preceptos– incorporó el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a diversos cargos públicos, cuyos funcionarios no se encuentran previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, cuando lo cierto es que dicho Congreso Local carece de competencia para imponer tales requisitos en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basó la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte también el siete de enero de dos mil veinte, en la que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos, particularmente, el de consejero jurídico en el Estado de Sinaloa, en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis, B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en virtud de que las Legislaturas Estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

¹ Para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa Local.

² Para ser secretario general de Acuerdos, secretario de Acuerdos y actuario del referido tribunal, así como titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.



Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se señaló que en diversos precedentes se ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo, que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades; luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se llegó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.³

³ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la unidad de apoyo administrativo de dicho tribunal y, como dichos funcionarios no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo resulta inconstitucional, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018⁴ (la cual sirvió de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1o., de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,⁵ en la

⁴ Citada como precedente en el asunto señalado al rubro.

⁵ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación, respectivamente.



que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009,⁶ 20/2011⁷ y 31/2011⁸ –en su parte conducente–.

Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1o., ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos Locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable –atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional– establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y

⁶ Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta acción de inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

⁷ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

⁸ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en periodo de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en las normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1o. de la Carta Magna.

En ese sentido, aun cuando me sumé al criterio aprobado por el Tribunal Pleno, a fin de lograr una votación más consolidada, mi reserva de criterio radica en lo que acabo de expresar y justifica el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 59/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el siete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 59/2018, en la que se declaró la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento" de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.¹ Ello, al considerar que los Estados no

¹ **Artículo 19.** Requisitos de elegibilidad

"1. Para ser Magistrado del Tribunal se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles."



tienen competencia para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento.

En efecto, la mayoría de Ministras y Ministros determinó que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. constitucional, las entidades federativas no están facultadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución. No obstante, también aclaró que esta decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia.

Presento este voto, pues aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes, las cuales explico a continuación.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión." (subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**–,² al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad

² Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.



del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.³

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**,⁴ **22/2011**,⁵ **20/2012**⁶ y **40/2012**,⁷ el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos Locales carecían de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las Legislaturas Estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,⁸ pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución, a la luz del artículo 10. constitucional, se desprende que las Legislaturas Estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que pareciera sugerir que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

³ Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

⁴ Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁵ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

⁶ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

⁷ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

⁸ Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



Pues bien, como reiteradamente he sostenido en todos estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compe-** **dece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 10. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configurativa para el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Efectivamente, desde mi perspectiva la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales, pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el texto constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 10. constitucional, vino a reforzar la necesidad de**



asumir esa lectura de la Constitución.⁹ En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución¹⁰ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹ prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención¹² establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización).** Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que "*Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión*", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento" de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁹ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

¹⁰ **"Artículo 1o.** ... 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."

¹¹ **"Artículo 1o. Obligación de respetar los derechos. 1.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

¹² **"Artículo 23. Derechos políticos. 1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ... **c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN [OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE ADECUAR LOS ARTÍCULOS 57, FRACCIONES XXXI Y XXXII, Y 115, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL DIVERSO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 23 DE DICIEMBRE DE 1999, QUE PERMITEN A LOS MUNICIPIOS LA FACULTAD DE MANEJAR SU PATRIMONIO INMUEBLE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. ANTECEDENTES DE ESTE PRINCIPIO INTERPRETATIVO.

IV. PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL. ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL, LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA A LAS LEGISLATURAS LOCALES EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, DEBE INTERPRETARSE DESDE UNA ÓPTICA RESTRICATIVA (OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE ADECUAR LOS ARTÍCULOS 57, FRACCIONES XXXI Y XXXII, Y 115, PÁRRAFO PRIMERO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE DECLARA REFORMADO Y ADICIONADO EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999).

V. PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL. LA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, NO FACULTA A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA CONDICIONAR LA VALIDEZ DE LOS ACTOS DE DISPOSICIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE AQUÉL A UN REQUISITO DIVERSO A SU APROBACIÓN POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO [OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE ADECUAR LOS ARTÍCULOS



57, FRACCIONES XXXI Y XXXII, Y 115, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL DIVERSO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 23 DE DICIEMBRE DE 1999 QUE PERMITEN A LOS MUNICIPIOS LA FACULTAD DE MANEJAR SU PATRIMONIO INMUEBLE].

VI. PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL LA DISPOSICIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES QUE LO INTEGRAN, ES INCONSTITUCIONAL [OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE ADECUAR LOS ARTÍCULOS 57, FRACCIONES XXXI Y XXXII, Y 115, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL DIVERSO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 23 DE DICIEMBRE DE 1999 QUE PERMITEN A LOS MUNICIPIOS LA FACULTAD DE MANEJAR SU PATRIMONIO INMUEBLE].

VII. PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL. OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE ADECUAR LA REGULACIÓN LOCAL A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO, PUBLICADO EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, A EFECTO DE QUE LOS AYUNTAMIENTOS PUEDAN MANEJAR SU PATRIMONIO INMOBILIARIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, FRACCIONES XXXI Y XXXII, Y 115, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA. TIENE ESE CARÁCTER EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO, CUANDO EL CONGRESO LOCAL NO HA ADECUADO SU CONSTITUCIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-



LUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, FRACCIONES XXXI Y XXXII, Y 115, PÁRRAFO PRIMERO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE ADECUAR LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA AL MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VINCULA A ESE ÓRGANO LEGISLATIVO A ADECUARLO DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES AL EN QUE SE LE NOTIFIQUEN LOS PUNTOS RESOLUTIVOS RESPECTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, FRACCIONES XXXI Y XXXII, Y 115, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2019. MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. 21 DE MAYO DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiuno de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por escrito recibido el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor José Ángel Saldaña, en su carácter de síndico del Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, promovió controversia constitucional en representación del Municipio, en la que demandó el acto que más adelante se precisa, por la autoridad que a continuación se señala:

Autoridad demandada:

El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.



Acto impugnado:

La omisión legislativa "de carácter absoluto" consistente en no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí a lo establecido en el precepto 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la propia Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Lo anterior, con el propósito de que, de ser fundada la controversia, se exija al Congreso del Estado que actúe en sentido de superar la omisión legislativa para adecuarse al verdadero espíritu de la reforma constitucional y elimine los postulados jurídicos que aún se contienen en las citadas normas de la Constitución del Estado, que siguen permitiendo la intromisión del Congreso del Estado para la resolución de materias propias y exclusivas de la competencia y autonomía municipal, cuenta habida que los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí no han sido modificados desde su última reforma publicada el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y seis, de forma que tales preceptos no han sido adecuados a los principios constitucionales de la citada reforma, relativa a la autonomía municipal, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

2. SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

1. El veinte de noviembre de mil novecientos noventa y seis fue publicado el Decreto 657 que reformó, entre otros, los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, que establecen que el Congreso tendrá, entre otras atribuciones, la de autorizar enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como las concesiones que otorguen los Ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración.

2. El veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reformó el



artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito fue dotar a los Municipios de autonomía.

3. Los considerandos del dictamen correspondiente a la reforma de mérito establecen que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran, decisiones en las que la Legislatura ya no intervendrá.

Así, el citado decreto mediante el cual se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa, quedó en los siguientes términos:

"II. ... b) Establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento. ..."

4. Con motivo de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expedido diversos criterios, como el que sigue:

"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer



palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.". (Novena Época. Registro digital: 183605. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, materia constitucional, tesis P./J. 36/2003, página 1251)

5. El artículo segundo transitorio del referido decreto, mediante el cual se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, estableció que los Estados debían adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en ese decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor:

"Artículo segundo. Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

"En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes."



3. TERCERO.—El concepto de invalidez que hace valer el actor es, en síntesis, el siguiente:

4. El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí incurre en omisión legislativa de carácter absoluto en competencia de ejercicio obligatorio, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución Estatal a lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en relación con su artículo 115, fracción II, inciso b).

5. Los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Local fueron reformados por última vez en el año de mil novecientos noventa y seis y aún establecen prohibiciones y facultades completamente contradictorias a lo establecido en la citada reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, al condicionar los actos celebrados por el Municipio que afecten sus bienes y servicios a la autorización del Congreso del Estado.

6. En observancia al artículo segundo transitorio del decreto de mérito, los preceptos de la Constitución Estatal aludidos debieron haber sido adecuados por el Congreso del Estado de San Luis Potosí, en el sentido de no condicionar la celebración de actos relacionados con bienes municipales a su aprobación, sin que lo haya hecho.

7. En términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 175939, de rubro "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", es claro que, tratándose de facultades o competencias obligatorias, los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe obligación expresa en ese sentido; de ahí que el incumplimiento al mandato establecido en el transitorio, en el término de un año, computado a partir de la vigencia del decreto publicado en el



Diario Oficial de la Federación, constituye omisión legislativa absoluta que genera una violación constitucional directa.

8. CUARTO.—El Municipio actor considera violado en su perjuicio el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo segundo transitorio del decreto que reforma la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

9. QUINTO.—Por auto de cinco de marzo de dos mil diecinueve, el presidente en funciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 109/2019 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.

10. Mediante proveído del mismo día, el Ministro instructor admitió la demanda teniendo por presentado al síndico del Municipio, por corresponderle la representación legal del ente; tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y mandó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

11. SEXTO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí refutó los argumentos de invalidez, señalando que la actora hace una incorrecta interpretación del contenido del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, porque tal norma no hace alusión a la no intervención de las Legislaturas de los Estados en las disposiciones de los bienes municipales, así como de la celebración de actos y contratos, el otorgamiento de concesiones de bienes y servicios, por lo que es inexistente la omisión que se le atribuye, siendo que mediante Decreto 543, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta de junio de dos mil se reformaron las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 114 de la Constitución del Estado, en relación con su numeral 115, acatando la reforma federal al artículo 115 de la Constitución Federal, aunado a que también se han ido adecuando las leyes que emanan de la Constitución Estatal.



12. SÉPTIMO.—La Fiscalía General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

13. OCTAVO.—Sustanciado el procedimiento, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se hizo constar que el Municipio actor presentó alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de San Luis Potosí y el Poder Legislativo del Estado.

15. SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados.** Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I,¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y la tesis de jurisprudencia número **P./J. 98/2009**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."²

¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

² "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a



16. De la lectura integral de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas por las partes como pruebas, se advierte que el Municipio actor impugna:

- La omisión legislativa de carácter absoluto en competencia de ejercicio obligatorio en la que incurre el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución Local, a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

17. TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

18. En el caso, como se precisó, el Municipio actor impugna la omisión total y absoluta del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución Local, a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sin que de autos se desprenda lo contrario, por lo que, al respecto, debe estimarse que la presentación de la demanda es oportuna, en virtud de que se trata de actos de carácter

la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)



omisivo, respecto de los cuales, conforme al criterio de este Alto Tribunal, el plazo para inconformarse es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada.³

19. CUARTO.—Legitimación activa. Enseguida, se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

20. Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁴ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

21. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, Víctor José Ángel Saldaña, en su carácter de síndico, lo que acredita con copia certificada de la *declaración de validez de la elección de los 58 cincuenta y ocho Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, mismos que estarán en ejercicio en el periodo comprendido del 1o. de octubre del año 2018 al 30 de septiembre de 2021*, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, la cual acompañó a su demanda, de la que se advierte que fue declarado síndico del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí.

22. De acuerdo con el artículo 75, fracción II,⁵ de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, corresponde al síndico la representación

³ Tesis P./J. 43/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

⁴ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

⁵ "Artículo 75. El síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...



jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

23. Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

24. QUINTO.—Legitimación pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la autoridad demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la controversia, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

25. En representación del Poder demandado compareció Sonia Mendoza Díaz, presidenta de la Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, cargo que acreditó con la copia certificada del acta de sesión solemne número uno de catorce de septiembre de dos mil dieciocho, relativa a la instalación de la Sexagésima Segunda Legislatura en la que se eligió a los integrantes de la directiva que fungirá durante el primer y el segundo periodos ordinarios de sesiones.

26. Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 71, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.⁶

27. En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

"II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los asuntos en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal, con todas las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas, pudiendo además nombrar ante los tribunales, delegados, representantes legales, apoderados, coadyuvantes, según sea el caso, ello en los términos que establezca la ley que rija la materia en cuyo procedimiento comparezca."

⁶ "Artículo 71. Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"I. Del presidente:

"...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento."



28. SEXTO.—Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento.

No se advierten la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, por lo que procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

29. SÉPTIMO.—Interpretación del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal.

El actor impugna la omisión legislativa de carácter absoluto en competencia de ejercicio obligatorio, en la que incurre el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución Local, a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal,⁷ en relación con el artículo segundo transitorio⁸ de la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

⁷ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

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

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"...

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento."

⁸ "**Artículo segundo.** Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

"En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes."



30. Con el propósito de estar en condiciones de examinar lo dispuesto por los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Local,⁹ resulta conveniente destacar cuál es el contenido de la porción normativa del artículo 115 de la Constitución Federal que el actor estima que se infringe, así como la interpretación que ha de atribuírsele, a fin de determinar si lo establecido en las normas locales de referencia reflejan la omisión señalada.

31. Con esa finalidad, en este apartado se trae a colación el examen que hizo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **controversia constitucional 18/2001**, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, que a la vez sirvió de precedente a la diversa controversia constitucional 19/2001, resuelta en esa misma fecha, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 36/2003, que se reproduce en líneas posteriores.

32. El texto del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, es producto de la *reforma municipal* que tuvo lugar en mil novecientos noventa y nueve. Por ello, se estima necesario acudir a los antecedentes que informan la actual normatividad, para desprender de dicho estudio los lineamientos que permitan interpretar cuál es el contenido y alcance que debe atribuírsele.

33. El desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional, dedicado al Municipio Libre, es revelador de que esta figura es, en el

⁹ (Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"Capítulo IV

"De las atribuciones del Congreso

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"**Artículo 57.** Son atribuciones del Congreso:

"...

"**XXXI.** Autorizar la enajenación de los bienes municipales y también su gravamen, cuando éste exceda al término de la administración de un Ayuntamiento;

"**XXXII.** Autorizar las concesiones que otorguen los Ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración."

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"**Artículo 115.** Los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado dada conforme a la ley; los cuales, en su defecto, serán nulos de pleno derecho.

"Aprobado el presupuesto municipal de egresos por el Cabildo, se dispondrá por el presidente municipal su publicación en el Periódico Oficial del Estado, a más tardar el quince de enero de cada ejercicio anual."



Estado Mexicano, la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Los diversos documentos que integran los procesos legislativos de las reformas sufridas por ese numeral durante su vigencia así coinciden.

34. Empero, ha sido muy largo el camino que el Municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su libertad, que fue, incluso, bandera emblemática de las luchas revolucionarias. No obstante, su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, fueron muchas las limitaciones y el cercenamiento que la propia Constitución impuso al Municipio, obligándolo o sometiéndolo a la voluntad del Ejecutivo Estatal o del Legislativo también Estatal o, en el mejor de los casos, rodeándole de un contexto jurídico vulnerable.

35. En esa evolución, se pueden identificar tres momentos determinantes en la evolución del Municipio Libre, partiendo de la importante consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete se dio de esta figura:

36. 1) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres que, incluso, fue objeto de interpretación por parte de la anterior integración de esta Suprema Corte; destacando aquella interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91, fallado por este Tribunal Pleno el siete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma, que ello permitía colegir que, para efectos de la legitimación activa de las controversias constitucionales, se podía admitir en el Municipio un carácter de Poder de los Estados; legitimación que le estaba, aparentemente, soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.

37. 2) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó a trastocar la vida jurídico institucional del Municipio en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta propia Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues



el Poder Reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, básicamente por dos motivos:

38. Primero, el número de juicios de esta naturaleza iniciados por Municipios, en comparación con los iniciados por otros entes políticos, es revelador del enorme impacto que esta reforma constitucional tuvo en la vida municipal y de la eficacia de la norma constitucional reformada; y,

39. Segundo, porque a partir de los fallos que ha venido emitiendo esta Suprema Corte en dichos juicios fue advirtiéndose que muchas injerencias o interferencias de los Estados, ya sea del Ejecutivo o Legislativo Estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los Municipios se han hecho merced licencia constitucional para ello. Esto es, si los Municipios no podían hacer realidad su autonomía, era porque la propia Constitución General autorizaba una serie de limitaciones a favor de las autoridades estatales.

40. 3) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual, se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente, frente a las injerencias de los Gobiernos Estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas.

41. Es en apoyo del texto del artículo 115 constitucional que la actora de la presente controversia sustenta la inconstitucionalidad de omisión legislativa, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución Estatal a lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en relación precisamente con su artículo 115, fracción II, inciso b). Por ello, es fundamental el examen de la gestación de esta norma reformada para estar en posibilidades de localizar elementos que permitan una cabal interpretación del referido texto de la Carta Magna.

42. Durante los años de mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve, fueron presentándose en el seno de la Cámara de Diputados



variadas iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115, que en total sumaron nueve de ellas.

43. Cuando eventualmente se agendó la reforma municipal, estas nueve propuestas se estudiaron de manera conjunta por la comisión encargada de dictaminarlas y, como resultado de su trabajo de dictaminación, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que fue el que, a la postre, se discutió en el seno de ambas Cámaras.

44. Empero, previo al análisis del dictamen y proyecto único elaborado por la comisión, conviene destacar que todas las iniciativas antes relatadas, en sus respectivas exposiciones de motivos, coincidieron, tal como expresamente lo admitió la comisión, en que era necesario fortalecer el Municipio Libre o la autonomía municipal y superar aquellos escollos u obstáculos que la propia Constitución había dejado vigentes, a pesar de la reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres.

45. Dadas las circunstancias conforme a las cuales se produjo el proyecto que estuvo a discusión, y para estar en posibilidades de deducir cuál fue la intención o el espíritu que infundió la reforma constitucional en estudio, es importante acudir, en primer término, a las consideraciones en que la Comisión Dictaminadora sustentó su dictamen propuesto; y, en segundo término, respecto de aquello que la comisión recogió en su propuesta de las nueve iniciativas antes descritas, es importante acudir a las consideraciones en que cada grupo parlamentario sustentó su propia propuesta.

46. El texto propuesto por la Comisión Dictaminadora en la Cámara de Origen, prácticamente pasó en sus términos a la Cámara Revisora, que a su vez lo aprobó con cambios menores (sólo hubo adecuaciones de estilo y redacción), en las fracciones II y IV, y fueron del tenor siguiente:

"Artículo 115. ...

" ...



"II. ...

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) ...

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

" ...

"IV. ...

"a) a c) ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos,



contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen ..."

47. Texto que la comisión, en la parte que aquí interesa, sustentó en las siguientes consideraciones:

"Consideraciones

"1. Esta comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

"2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

"3. Por ello, esta comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del Ejecutivo Federal, quien ha sostenido que, 'el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del Municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los Ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; Municipios con



mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos'. De ahí que esta Comisión Dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las Legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

"4. Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el Municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del Municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

"4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de ...

"4.2 La intención de esta Comisión Dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los Ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

"Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

"En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los Ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y



de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

"4.2.1 En el inciso a) ...

"4.2.2 En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la Legislatura Estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los Ayuntamientos.

"...

"4.4 La fracción IV es de reformarse, atento a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

"...

"Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los Ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los Poderes Federales o Estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

"Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al Ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los Ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del Ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."



48. La lectura de la discusión a que dio lugar dicha propuesta es reveladora de que las pocas propuestas de modificación que presentaron algunos diputados, que a la postre fueron desechadas, eran tendentes todas ellas a hacer aún más fuerte al Municipio. Esto es, hacer más enfático el fortalecimiento municipal que lo que proponía la Comisión Dictaminadora.

49. Igualmente, las intervenciones que los diversos partidos políticos hicieron al fijar su postura (una vez discutido el proyecto en lo particular y en lo general) fueron todas coincidentes en la importancia del Municipio en la configuración del Estado y en lo vital que resulta lograr hacer realidad la autonomía municipal. Algunos partidos se manifestaron con gratulados con la reforma, precisamente porque ésta suprimía algunas limitaciones a la autonomía municipal; otros se manifestaron un poco insatisfechos, porque, a su juicio, la reforma se había quedado corta.

50. Al pasar el proyecto de reforma a la Cámara Revisora, el dictamen ahí elaborado prácticamente hizo suyas las consideraciones de la de Origen; igualmente, el proceso de discusión contiene expresiones en similar sentido a las expresadas también en la de Origen. Salvo algunas cuestiones menores, prácticamente de redacción y estilo, el proyecto único en referencia no contiene cambios sustanciales y fue aprobado por unanimidad.

51. Así las cosas, es lógico concluir que tanto las iniciativas inicialmente presentadas, como el diverso proyecto elaborado por la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados, como la propia Cámara, así como la Cámara de Senadores, estuvieron infundidos de un mismo espíritu e intención: fortalecer al Municipio Libre y hacer realidad la autonomía municipal, eliminando algunas injerencias o potestades que la propia Constitución permitía o consagraba a favor del Gobierno Estatal, en detrimento de la figura municipal, y configurándole expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusivas; razón que también explica la sustitución, no meramente semántica, de las llamadas bases normativas por leyes en materia municipal.



52. En otras palabras, la reforma se inspiró en el fortalecimiento del Municipio y se dirigió en intención hacia una mayor autonomía y gobierno municipal.

53. Por ello, aunado a lo que subyace en las reformas antes mencionadas al artículo 115 y, como soslayar, a los antecedentes que llevaron en mil novecientos diecisiete a la consagración constitucional de esta figura, es que resulta válido extraer un principio interpretativo de fortalecimiento municipal. En otras palabras, que la interpretación que se haga del actual texto del artículo 115 se haga bajo la luz de hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y no sólo formal al Municipio Libre.

54. Lo anterior de ninguna manera significa o conduce a que se ignoren o pasen por alto aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conservan los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales, pues, ciertamente, como adujeron algunos partidos políticos durante el debate legislativo, la reforma no erradicó todas por completo; y ésta es una decisión que sólo corresponde tomar al Poder Reformador.

55. Empero, lo que sí debe colegirse es que los aspectos regulados por las diversas fracciones del artículo 115 que sí resultaron afectadas o trastocadas por esta última reforma, ante la duda respecto a su contenido y alcance, como es el caso en la presente controversia, deben ser interpretadas bajo esta luz, para así hacer eficaz y materializar el fortalecimiento municipal, en tanto esta figura se erige y reconoce como uno de los principios fundamentales en que se sustenta el Estado Mexicano.

56. OCTAVO.—Estudio. Sentado lo anterior, se procede al estudio del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, inciso que es precisamente producto de la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, para así estar en condiciones de determinar si las normas constitucionales locales lo violentan y, de ser así, determinar si el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí ha incurrido en la omisión legislativa que se le atribuye. La citada norma de la Constitución Federal establece:



(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

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

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"...

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; ..."

57. Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la invocada **controversia constitucional 18/2001** (que dio pie a la diversa controversia constitucional 19/2001), respecto de ese texto de la Consti-



tución General, pueden identificarse tres antecedentes destacables del proceso legislativo.

58. a) Como primer antecedente, la iniciativa presentada por diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y nueve ante la Cámara de Diputados, en tanto fue en dicho documento donde primero se propuso establecer una limitación expresa a las Legislaturas respecto de los actos de disposición del patrimonio inmobiliario de los Municipios. Dicha iniciativa, en el aspecto aquí en estudio, se sustentó en las siguientes consideraciones:

"Al Municipio, a través de sus Ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas Estatales y Federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del Municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los Ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los Gobiernos Estatales y las Legislaturas Locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

"Se les confiere patrimonio propio mas éste está sujeto a decisiones de las Legislaturas Estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los Ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

"Se les confiere libertad para el manejo de su hacienda, al mismo tiempo que las Legislaturas la limitan a ultranza y sobre manera, fundados en el reenvío que a los Congresos Locales hizo el propio Constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. ...



"...

"e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las Legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al Municipio más allá del término de la gestión del Ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las Legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los Municipios."

59. b) Como segundo antecedente, la iniciativa presentada por diputados del Partido de la Revolución Democrática, el treinta de abril de mil novecientos noventa y nueve, propuesta que, en lo que a este punto atañe, recogió lo que antes se había propuesto en la iniciativa antes referida.

60. c) Esta proposición fue finalmente recogida en la propuesta única que preparó la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Origen, que abundó en razones para tal efecto, de las que destacan las que fueron transcritas páginas atrás; y que, como ya se dijo, eventualmente hizo suyas expresamente la Cámara Revisora.

61. En atención a lo anterior, se estima que los incisos contenidos en la fracción II del artículo 115 deben interpretarse desde una óptica restrictiva, conforme a la cual, sean sólo esas las intervenciones admisibles de la legislación local respecto a la actividad municipal, pues esa óptica restrictiva permite materializar el principio de autonomía municipal y no tornar nugatario el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo.

62. Esto significa que el inciso b) de dicha fracción constitucional sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento; mas no le autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la rea-



lización o para la validez jurídica de dichos actos de disposición o administración. Eso atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta.

63. Interpretación esta última que se confirma no sólo con la letra de la Constitución y de su procedimiento legislativo, lo que es suficiente para sustentarla (al que antes se ha hecho alusión); sino también con diversas opiniones de personas que intervinieron en dicho procedimiento y de estudiosos del debate municipal.

64. Así, el diputado Juan Marcos Gutiérrez González, entonces presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, al sintetizar los puntos clave de la reforma constitucional en comentario, destaca, respecto de este tema:

"Se crea la figura de leyes estatales en materia municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos.

"En este aspecto destaca por ejemplo que para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que compromentan al Municipio más allá del periodo del Ayuntamiento de que se trate, dichas determinaciones no serán a cargo de la Legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un Ayuntamiento." (Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000)

65. Por otra parte, Miguel Pérez López y Juvenal Núñez Mercado (La nueva estructura del derecho municipal mexicano, notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 4, enero-junio de 2001), indican:

"La reforma municipal de 1999 tiende a señalar principios y contenidos de la legislación municipal, siempre en un sentido general y orientador. Los incisos agregados a la fracción II procuran cumplir ese cometido a partir de la expe-



riencia recabada por el ejercicio práctico, la legislación elaborada y la jurisprudencia emitida. ...

"C. Decisiones sobre el patrimonio inmobiliario municipal y celebración de actos y convenios.

"Con el inciso b) se establece un requisito de mayoría calificada ... en la toma de decisiones concernientes a la afectación de su patrimonio inmobiliario o para la celebración de actos o convenios que comprometan al Municipio más allá del periodo que corresponda al Ayuntamiento, con el fin de evitar que quienes resulten electos para una gestión no tengan que enfrentar cargas o gravámenes que comprometan o limiten seriamente su desempeño. También se evita que las Legislaturas intervengan de cualquier forma en una decisión que corresponde en forma exclusiva a los Ayuntamientos."

66. En esta misma línea argumentativa, debe agregarse que cuando la disposición constitucional en estudio habla de "resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal", debe entenderse por "afectar", no lo que gramaticalmente puede significar, sino lo que significa conforme al contexto en el que está inserto dicho verbo y conforme arrojan los antecedentes del proceso legislativo que dieron lugar a esa redacción; por ello, puede afirmarse que "afectar", en esta norma constitucional, tiene un significado amplio, que comprende todo aquel acto jurídico por el cual se *dispone* del patrimonio inmueble, como sería desincorporar, enajenar, gravar, etcétera.

67. En efecto, en la propuesta presentada por los diputados del Partido Acción Nacional, antes referida en esta resolución, se hablaba de desincorporación para venta u otro destino; la propuesta de los diputados del Partido de la Revolución Democrática se refirió a "desincorporación" y, finalmente, la Comisión Dictaminadora optó por "afectación". Esta elección de la comisión, aunado a lo dicho en los documentos que informan el proceso legislativo, corroboran lo antes dicho.

68. Hasta aquí las consideraciones del precedente citado, **controversia constitucional 18/2001**, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, que a la vez sirvió de precedente a la diversa **controversia constitucional 19/2001**, resuelta en esa misma fecha, de la que derivó la **jurisprudencia P./J. 36/2003**,



registro digital: 183605, de la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1251, que a continuación se reproduce y que, al efecto, se estima aplicable al caso en lo conducente, como a continuación se pondrá de manifiesto:

"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETA A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean éstas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de



la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional."

69. Ahora bien, las normas constitucionales locales a que se ha hecho referencia estatuyen:

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"Capítulo IV

"De las atribuciones del Congreso

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"Artículo 57. Son atribuciones del Congreso:

"...

"XXXI. Autorizar la enajenación de los bienes municipales y también su gravamen, cuando éste exceda al término de la administración de un Ayuntamiento;

"XXXII. Autorizar las concesiones que otorguen los Ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración; ..."

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"Artículo 115. Los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado dada conforme a la ley; los cuales, en su defecto, serán nulos de pleno derecho.

"Aprobado el presupuesto municipal de egresos por el Cabildo, se dispondrá por el presidente municipal su publicación en el Periódico Oficial del Estado, a más tardar el quince de enero de cada ejercicio anual."

70. Como se desprende de esta transcripción, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí faculta a la Legislatura Local para



autorizar la enajenación de los bienes municipales y también su gravamen, cuando éste exceda al término de la administración de un Ayuntamiento; así como para autorizar las concesiones que otorguen los Ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración; y, además, los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado, so pena de que sean nulos de pleno derecho, lo cual, conforme a lo que se ha explicado en torno al inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, va mucho más allá de lo que ésta permite.

71. Esto es, mientras que la Constitución General reconoce a los Municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, con la sola limitante de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el Ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y no más, la Constitución Local establece diversos requisitos para la validez de ciertos actos jurídicos inherentes a la manera de afectar el patrimonio inmobiliario, entre otros, esto porque el Congreso del Estado tiene atribuciones para autorizar enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como para autorizar los actos, contratos o concesiones otorgados por los Ayuntamientos, por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; una facultad del Congreso Local cuyo ejercicio no es condicionado por la Constitución Federal, salvo por el requisito de mayoría calificada del Ayuntamiento propietario.

72. Como se ve, se condicionan los actos precisados a una aprobación por parte del legislador estatal del actuar municipal.

73. Por todo esto, se estiman fundados los planteamientos hechos por el actor respecto de la omisión legislativa en lo que concierne a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en tanto que tales preceptos debieron haber sido reformados por el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, aquí demandado, en cumplimiento al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional aludida.

74. Ciertamente, el artículo segundo transitorio del decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se



efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, señala:

"Artículo segundo. Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

"En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes."

75. Del contenido del transitorio transcrito se desprende que los Estados, dentro del término de un año, debieron adecuar el marco constitucional y legal a lo dispuesto en el decreto relativo, que reformó y adicionó el artículo 115 de la Norma Fundamental, siendo que, en el caso, las normas constitucionales locales, en las porciones señaladas, son claro reflejo de la omisión en que incurrió el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí de cumplir con ese mandato constitucional.

76. El transitorio en comento contiene un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta, a saber, la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias. Dicho de otra forma, existe una obligación expresa para los órganos legislativos locales; de suerte que en este tipo de facultades o competencias no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues de no hacerlo incurren en una violación directa a la Constitución Federal.

77. Si bien es cierto que ha habido diversas reformas a la Constitución Local¹⁰ y a diversas leyes secundarias, como señala el Poder Legislativo demandado en su contestación, lo cierto es que por lo que toca a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, se

¹⁰ Tal es el caso, por ejemplo, del Decreto 543, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta de junio de dos mil, por el que se reformaron las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.



ha conservado el mismo texto que tenían, incluso, antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

78. Ciertamente, no se soslaya que la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí en su artículo 114, fracción II, inciso b),¹¹ coincide con el artículo 115, inciso b), fracción II, de la Constitución Federal, analizado a lo largo de esta ejecutoria, en tanto establece que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; y que, dentro del objeto de las leyes en materia municipal se encuen-

¹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"Título décimo

"Del Municipio Libre

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"Capítulo I

"De los Municipios del Estado

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 1996)

"Artículo 114. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

(Reformada [N. de E. este párrafo], P.O. 23 de enero de 2020)

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. La competencia del Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado ...

"...

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

(Reformado, P.O. 15 de julio de 2014)

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(Adicionado, P.O. 30 de junio de 2000)

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"...

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento."



tran los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, sin condicionarlo a la autorización del Congreso Local.

79. Esto es, el artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Local, con la adición que tuvo el treinta de junio de dos mil, es coincidente con lo que dispone la Constitución General, en el sentido de que reconoce a los Municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, con la sola limitante, en ese aspecto, de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el Ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

80. Sin embargo, por lo que toca a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, se ha conservado el mismo texto que tenían, incluso, antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; de ahí que respecto de estos preceptos existe una omisión absoluta del legislador local, que vulnera directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ha quedado de manifiesto en líneas anteriores.

81. Al respecto, resulta aplicable al caso, por analogía, la jurisprudencia de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 13/2006, de la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1365, registro digital: 175939, que a continuación se reproduce:

"FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE). La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta –la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias–, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa."

82. Por consiguiente, al haberse puesto de manifiesto que se está en presencia de una omisión legislativa, ello conduce, como resultado lógico, a la necesidad de que el Congreso Local legisle, sin que se soslaye que el treinta de junio de dos mil realizó una adición al artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, para reproducir el contenido del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General.

83. Lo anterior, debido a que la Legislatura Local no derogó precisamente las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí y, por ello, son inválidas tales porciones.

84. Cabe enfatizar que si bien, al declararse la invalidez de estas porciones, ya no subsisten para el Municipio actor, lo cierto es que a la luz del texto vigente de la Constitución Local existe la omisión legislativa impugnada, es



decir, el Congreso del Estado de San Luis Potosí no ha adecuado su Constitución a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en lo que atañe a esas disposiciones y, por ello, a su respecto, como se puso de manifiesto a lo largo de esta ejecutoria, incurrió en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.

85. No se trata de una omisión relativa del ejercicio obligatorio, sino de una omisión absoluta, porque los artículos en comento, las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, son, incluso, anteriores a la reforma municipal constitucional.

86. Acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", de este Tribunal Pleno,¹² se está en presencia de una omisión relativa cuando, al haber ejercido su competencia, el órgano legislativo del Estado lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes; pero, en el caso, resulta que los artículos antes citados son anteriores a

¹² Tesis de jurisprudencia de la Novena Época P./J. 11/2006 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, registro digital: 175872, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."



la reforma constitucional y, entonces, respecto de ellos existe una omisión legislativa clasificable como absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.

87. Ello, porque si bien se realizaron reformas y adiciones a la Constitución Local y se crearon diversas leyes, destacando, en la especie, la adición al artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, ello no se traduce en que las previsiones contenidas en las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57 y el primer párrafo del numeral 115, ambos de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, se hayan ajustado a la Constitución Federal, es decir, no se convalida la permanencia de tales disposiciones en la Constitución Local.

88. Además, en este caso, no se están reclamando las leyes, los decretos, los artículos, sino, precisamente, la omisión de adecuar esos preceptos de la Constitución Local a la Constitución General.

89. En suma, la omisión absoluta se da porque no se modificó la Constitución Local cuando el artículo segundo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, lo exigía.

90. Como se dijo, si bien se adicionó el artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, también es cierto que no se reformaron las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, ni el párrafo primero del 115, ambos de la propia Constitución Local, en donde se condiciona a los Ayuntamientos a obtener autorización del Congreso del Estado para enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como para los actos, contratos o concesiones otorgados por los Ayuntamientos, por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento. De hecho, de una interpretación hermenéutica entre los artículos 114, fracción II, inciso b) y 115, párrafo primero, de la Constitución Local, se desprende claramente que mientras un precepto establece que ello se hará conforme a las leyes, habiendo eliminado el requisito relativo a la autorización del Congreso Local, el otro todavía hace referencia precisamente a la autorización del Congreso Local para los efectos precisados.



91. De ahí que, en el caso, no se trata de una modificación indebida que haya efectuado el Congreso del Estado, sino que, simple y llanamente, no fueron materia de acto legislativo alguno las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, ni el párrafo primero del artículo 115 de la Constitución Local y, en ese sentido, siendo previas tales disposiciones a la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en sí mismas, tales disposiciones implican una omisión absoluta al mandato constitucional de ejercicio expreso que impuso el Poder Reformador de la Constitución General de la República en el artículo segundo transitorio del decreto relativo, y que no puede ser desatendido.

92. NOVENO.—Efectos. Este Tribunal Constitucional tiene la obligación de proteger, fundamentalmente, la regularidad del orden jurídico nacional, lo que ha de quedar plasmado en los efectos que deben imprimirse a la presente controversia constitucional.

93. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹³ este Tribunal Pleno determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

94. En atención a que en el apartado anterior quedó de manifiesto que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí resultan directamente violatorios del inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, ello da lugar a invalidarlos, declaratoria que, a la luz de los numerales 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

¹³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

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

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁴ surtirá sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

95. Al respecto, cabe precisar que el caso en examen se encuentra en la hipótesis a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁵ por tratarse este juicio de uno entablado por un Municipio en contra de uno de los Poderes de su mismo Estado, tal como imponen los últimos dos párrafos de la fracción I del artículo 105 constitucional y el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia;¹⁶ de ahí que esta resolución habrá de tener efectos, desde luego, entre el actor y el demandado.

¹⁴ "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

¹⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹⁶ "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o



96. Por otra parte, como en el caso también quedó de manifiesto que estamos en presencia de una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio; entonces, al margen del efecto anterior, necesariamente tiene que establecerse la obligación de legislar.

97. Esto es, el vicio de inconstitucionalidad en este caso no se purga únicamente con la invalidez, sino que es menester condenar al Congreso Local a legislar, porque será con la legislación como se subsanará la afectación o la violación a la Constitución Federal; de ahí que el Congreso del Estado de San Luis Potosí deberá legislar dentro de los seis meses¹⁷ siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia.

98. Ciertamente, para que el Congreso del Estado pueda cumplir su obligación de adecuar su Constitución Local a la Constitución General, tiene que llevar a cabo una actividad legislativa, que en el caso particular no implica emitir una nueva disposición, pues ya lo hizo [habiéndose destacado fundamentalmente el artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Local que fue adicionado]; pero le faltó quitar o suprimir lo que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del 115 de la Constitución Local establecían desde antes de la reforma de mérito a la Constitución General de la República.

99. Dicho de otra forma, se trata de legislar no en el sentido de emitir disposiciones, sino que, a través de un proceso legislativo, se eliminen, subsanando así la omisión legislativa cuya existencia fue puesta de manifiesto.

100. Por consiguiente, la condena a legislar, con el fin, evidentemente, de que la nueva legislación sea acorde con la Constitución General, se traduce

en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹⁷ Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.



en que el Congreso Local derogue precisamente las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del numeral 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, que se oponen al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

101. No está de más señalar que, como en el caso, se trata de derogar disposiciones de la Constitución Local que por omisión no fueron adecuadas al mandato de la Constitución General de la República, cuando el legislador local subsane la omisión legislativa ello conducirá a la invalidez general de esas normas, lo que se traducirá en que el orden jurídico estatal sea uniforme en todo el territorio de esa entidad federativa, puesto que esas normas de la Constitución Local eventualmente dejarán de tener vigencia para todos los demás Municipios del Estado de San Luis Potosí.

102. Así, el resultado de esa actuación legislativa a la postre conllevará que en la materia de que se trata, las normas de la Constitución Local sean uniformes para todos los Municipios del Estado de San Luis Potosí.

103. En suma, la invalidez que se declara en esta ejecutoria tiene, en términos del artículo 105, fracción I, últimos dos párrafos, de la Constitución Federal, efectos relativos para el Municipio de San Luis Potosí; pero, como a la vez lo que se examinó por este Tribunal Pleno fue una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, entonces, el efecto natural es que el órgano legislativo la corrija, llevando a cabo un procedimiento legislativo que derogue las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del numeral 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, permitiendo así al propio legislador local cumplir con el artículo segundo transitorio del decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, disposición transitoria que lo obliga a hacer la reforma correspondiente para ajustar sus disposiciones.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y



Soberano de San Luis Potosí, en los términos del considerando octavo de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

TERCERO.—Se ordena al Congreso del Estado de San Luis Potosí legislar, dentro de los seis meses siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia, en los términos precisados en su considerando noveno.

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

Notifíquese.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento y a la interpretación del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución Federal.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Política del



Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí. La Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 2) ordenar al Congreso del Estado de San Luis Potosí legislar en consecuencia, dentro de los seis meses siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia. La Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 109/2019.

1. En la sesión celebrada el veintiuno de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, el asunto citado al rubro.

La cuestión a resolver era determinar si el Congreso de San Luis Potosí incumplió el mandato de adecuar su marco constitucional y legal al decreto de reforma constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, por el que se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal. El Pleno determinó que el Congreso incurrió en la omisión legislativa planteada, pues no adecuó los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. En consecuencia, declaró la invalidez de los artículos de la Constitución Local mencionados, con efectos exclusivamente en la esfera jurídica del Municipio promovente, y ordenó al Congreso de la entidad federativa legislar para que, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia, derogue los preceptos mencionados.

I. Consideraciones de la sentencia

2. En la sentencia se señala que el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal debe interpretarse desde una óptica restrictiva, conforme a la cual, las únicas intervenciones admisibles que puede hacer la legislación local respecto de la actividad municipal son las que prevé esa fracción. Se indica que esta óptica restrictiva permite materializar el principio de autonomía del Municipio y no hacer nugatorio el contenido de las reformas constitucionales en la materia.
3. Así, se argumenta que, desde la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, el artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional, únicamente permite a la Legislatura Local señalar los supuestos en los que los actos relativos al patrimonio municipal requieran un acuerdo de mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento, sin autorizar que la Legislatura se erija en una instancia exigible para su realización. En otras palabras, prohíbe que las leyes locales establezcan que la realización de estos actos se sujete a la aprobación de la Legislatura Local.
4. Asimismo, en la sentencia se establece que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionada prevé que los Estados debían adecuar



su marco constitucional y legal a lo dispuesto en el decreto de reforma en el término de un año.

5. A pesar de lo anterior, se afirma que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, facultan a la Legislatura Local para autorizar la enajenación de bienes municipales; su gravamen, cuando excede el término de la administración de un Ayuntamiento; concesiones que otorguen los Ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración; y cualquier acto o contrato que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios; lo que claramente es contrario al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal.
6. Se señala que si bien la Legislatura Local ha realizado diversas reformas a la Constitución Local y a diversas leyes secundarias con motivo de la reforma constitucional mencionada, lo cierto es que los artículos señalados han conservado el mismo texto que tenían antes de que se realizara la reforma constitucional y no han sido objeto de acto legislativo alguno.
7. En consecuencia, se concluye que, al no haber modificado o derogado las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Local, el Congreso Local incumplió con el mandato del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, lo que constituye una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio.

II. Razones del disenso

8. Coincido con el sentido de la sentencia, ya que considero que el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, prohíbe a las leyes locales exigir que la realización de actos de disposición de bienes municipales sea aprobada por las Legislaturas Locales. Dado que los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Local, exigen esta aprobación para distintos actos de disposición del patrimonio municipal, coincido en que la Legislatura Local incumplió con el deber que establece el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, de adecuar su marco constitucional y legal al decreto de reformas.
9. Ahora bien, formulo este voto concurrente porque considero que esta omisión no es en realidad una de carácter absoluto, sino más bien una de carácter relativo, así como porque no coincido con las consideraciones que se expresan en los párrafos 61 y 71 de la sentencia.



10. En relación con el primer punto, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que las omisiones legislativas se clasifican de la siguiente manera:¹
- a. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
 - b. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
 - c. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y,
 - d. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.
11. En lo que interesa, una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio se actualiza cuando existe una obligación o mandato de expedir una norma determinada y el órgano legislativo no la expide.
12. En cambio, una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio tiene lugar cuando existe una obligación o un mandato de expedir una norma y el órgano legislativo la emite, pero lo hace de manera incompleta o deficiente.
13. En la resolución se estima que la omisión legislativa actualizada es de carácter absoluto, porque los artículos referidos son anteriores a la reforma municipal constitucional y no fueron materia de acto legislativo alguno.
14. En mi opinión, la omisión legislativa controvertida no es absoluta, sino relativa de ejercicio obligatorio. Ello es así, porque, como señaló el Poder Legislativo Estatal en su contestación y reconoce la sentencia en su párrafo 77, el legislador de San Luis Potosí sí realizó reformas para adecuar su marco constitucional y legal al contenido del artículo 115 constitucional tras la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, como lo deja ver la reforma publicada el treinta de junio del año dos mil, al artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Local.² Así, debe concluirse que

¹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, «con número de registro digital: 175872».

² "Artículo 114. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:



sí ejerció su facultad de legislar para cumplir con el mandato previsto en el artículo segundo transitorio mencionado.

15. Sin embargo, al no derogar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Local, el Congreso Local sólo cumplió parcialmente con el mandato de adecuación, lo que implica un actuar incompleto o deficiente, es decir, una omisión legislativa relativa.
16. En relación con el segundo punto, me separo de los párrafos 61 y 71 de la resolución. En éstos se establece que las únicas intervenciones que puede establecer la Legislación Local respecto de la actividad municipal, son las previstas expresamente en los incisos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal y que la única limitante que las leyes locales pueden establecer respecto del manejo del patrimonio inmobiliario municipal consiste en exigir que estas decisiones sean tomadas por dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.
17. Considero que ello pasa por alto la existencia de materias concurrentes en las que resulta necesario y justificado sujetar la actividad de los distintos órdenes de gobierno a ciertas restricciones para poder cumplir con los mandatos constitucionales.
18. A manera de ejemplo, este Tribunal Pleno ha reconocido en la materia de asentamientos humanos que es admisible que la actividad del Municipio se sujete a los términos establecidos en las leyes generales y locales de la materia, siempre que se le garantice una intervención real y efectiva.³ Con base

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

"...

(Adicionado, P.O. 30 de junio de 2000)

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: ...

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento."

³ Tesis jurisprudencial P./J. 17/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, «con número de registro digital: 161383».



en lo anterior, en la controversia constitucional 94/2009⁴ este Tribunal Pleno estableció que era válido que las leyes locales exigieran que los planes y programas de desarrollo urbano municipales fueran congruentes con el sistema estatal de planeación y en la controversia constitucional 67/2011⁵ determinó que la legislación local en materia de asentamientos humanos podía establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios para lograr fines de utilidad pública.

19. Ciertamente no cualquier restricción a la actividad municipal y la disposición de sus bienes se justifica constitucionalmente. Sin embargo, considero que ello no significa que las únicas limitaciones admisibles sean las expresamente previstas en los incisos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

Este voto se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 109/2019, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil veinte.

Al resolver el fondo del presente asunto, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que mientras la Constitución General reconoce a los Municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, con la sola limitante de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el Ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y no más [artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General], la Constitución Local del Estado de San Luis Potosí establece diversos requisitos para la validez de ciertos actos jurídicos inherentes a la manera de afectar el patrimonio inmobiliario, entre otros; esto, porque el Congreso del Estado tiene atribuciones para autorizar enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como para autorizar los actos, contratos o concesiones otorgados por los Ayuntamientos, por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

Por ello, se calificaron como fundados los planteamientos hechos por el actor respecto de la omisión legislativa en lo que concierne a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como respecto del párrafo primero del artículo 115,

⁴ Resuelta por este Tribunal Pleno el 31 de marzo de 2011.

⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno el 21 de febrero de 2013.



ambos de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, en tanto que tales preceptos debieron haber sido reformados por el Poder Legislativo Local, aquí demandado, en cumplimiento al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Al respecto, el Tribunal Pleno consideró que, al haberse puesto de manifiesto que se está en presencia de una omisión legislativa, ello conduce, como resultado lógico, a la necesidad de que el Congreso Local legisle, sin que se soslaye que el treinta de junio de dos mil realizó una adición al artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Local, para reproducir el contenido del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General.

Además, el Pleno de Ministros destacó que, si bien al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas, ya no subsisten para el Municipio actor, lo cierto es que a la luz del texto vigente de la Constitución Local, existe la omisión legislativa impugnada, es decir, el Congreso del Estado de San Luis Potosí no ha adecuado su Constitución a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución General, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en lo que atañe a esas disposiciones y, por ello, a su respecto, incurrió en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.

Por lo que se refiere a los efectos de la invalidez decretada, el Pleno determinó que se surtirá respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, precisando que el caso se ubica en la hipótesis a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, por tratarse este juicio de uno entablado por un Municipio en contra de uno de los Poderes de su mismo Estado, por lo que, tal como imponen los últimos dos párrafos de la fracción I del artículo 105 constitucional y el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia, la resolución habrá de tener efectos, desde luego, entre el actor y el demandado.

Además, se determinó que, como en el caso también quedó de manifiesto que estamos en presencia de una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, entonces, al margen del efecto anterior, necesariamente tiene que establecerse la obligación de legislar. En ese sentido, se precisó



que el vicio de inconstitucionalidad en este caso no se purga únicamente con la invalidez, sino que es menester condenar al Congreso Local a legislar, porque será con la legislación como se subsanará la afectación o la violación a la Constitución General; de ahí que el Congreso del Estado de San Luis Potosí deberá legislar dentro de los seis meses siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutivos de la sentencia.

En ese aspecto, el Pleno aclaró que el Congreso Local tiene que llevar a cabo una actividad legislativa que, en el caso particular, no implica emitir una nueva disposición, pues ya lo hizo [habiéndose destacado fundamentalmente el artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Local que fue adicionado]; sin embargo, le faltó quitar o suprimir lo que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del 115 de la Constitución Local establecían desde antes de la reforma de mérito a la Constitución General de la República.

De esta manera, se condenó a legislar, con el fin de que la nueva legislación sea acorde con la Constitución General, lo cual se traduce en que el Congreso Local derogue precisamente dichas porciones normativas que se oponen al artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General, respecto de lo cual se aclaró que cuando el legislador local subsane la omisión legislativa, ello conducirá a la invalidez general de esas normas; de modo que el orden jurídico estatal sea uniforme en todo el territorio de esa entidad federativa, puesto que esas normas de la Constitución Local eventualmente dejarán de tener vigencia para todos los demás Municipios del Estado de San Luis Potosí.

En relación con tales consideraciones, tal como lo expresé en la sesión en que se discutió y resolvió el presente asunto, comparto la determinación del Tribunal Pleno en la parte que declara la existencia de una omisión legislativa, porque el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia municipal ordenó, desde mil novecientos noventa y nueve, que los Estados adecuaran sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en el decreto respectivo, a más tardar, en un año a partir de la entrada en vigor y, sin embargo, hasta la fecha, el Estado de San Luis Potosí no había ajustado su orden jurídico local, como se prevé en el artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General.

No obstante mi conformidad con dicha omisión legislativa, considero de suma importancia destacar dos aspectos fundamentales:



El primero, en torno a que los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, datan de mil novecientos dieciocho y mil novecientos noventa y seis, respectivamente.

Como es evidente, si se hubiesen tenido como impugnados, la demanda necesariamente hubiera resultado extemporánea. En tal sentido, considero que no era posible invalidarlos ni siquiera por extensión, porque no hay otra norma declarada inválida de la cual dependan. De ahí que, desde mi punto de vista, solamente se debió ordenar al Congreso de San Luis Potosí legislar en el tema en el que se encuentra la omisión legislativa.

El segundo aspecto a destacar es sobre los efectos de la sentencia.

Teniendo en consideración que el Tribunal Pleno se inclinó por invalidar los preceptos señalados, en mi concepto, era indispensable explicar que, en una nueva reflexión, debe considerarse que cuando los Municipios reclaman normas generales, debe exigirse cuando menos ocho votos de los integrantes del Tribunal Pleno para que se apruebe su invalidez, a fin de que la sentencia tenga efectos generales en todo el Estado al que pertenezcan los Municipios actores, y no sólo respecto del que figura como actor en la controversia.

Para mí, el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, admite una interpretación más garantista que ofrece mayor beneficio a la población de una entidad federativa. En mi concepto, con independencia de quién hubiese impugnado una norma general en vía de controversia constitucional, la invalidez debe tener efectos generales cuando la sentencia es aprobada por ocho votos; de forma tal que esta protección alcanzará aun a los cincuenta y siete Municipios –en el caso de San Luis Potosí– que no la impugnaron, porque me parece que resulta ilógico que una norma violatoria de la Constitución se mantenga intacta y siga causando efectos respecto de los Ayuntamientos que no la reclamaron o, peor todavía, que ese trato desigual dependa del nivel de gobierno u orden al que pertenezca el actor, como si fuera menos trascendente lo que los Municipios están impugnando.

En todo caso, al haberse determinado la existencia de una omisión legislativa que trajo como consecuencia condenar al Congreso Local a que legislara, considero que la determinación del Tribunal Pleno tendrá un mayor beneficio para la población del Estado de San Luis Potosí, ya que finalmente tendrá efectos generales para toda la entidad federativa.

Este voto se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 6

EJECUTORIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

**I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPE-
TENTE PARA CONOCERLA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN
EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON EL
PUNTO CUARTO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 15/2013, PUBLI-
CADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE OCTUBRE
DE DOS MIL TRECE, ASÍ COMO POR LO PREVISTO EN EL NUMERAL 10,
FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN.**

**II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLA-
RARSE SIN MATERIA CUANDO PREVIAMENTE EL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HAYA DECLARADO LA INVALIDEZ DEL
MISMO PRECEPTO LEGAL EN DIVERSO MEDIO DE CONTROL DE CONSTI-
TUCIONALIDAD (ARTÍCULO 147 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE
NUEVO LEÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "UN SOLO HOMBRE Y
UNA SOLA MUJER" Y "PERPETUAR LA ESPECIE").**

**III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLA-
RARSE SIN MATERIA SI CON ANTERIORIDAD EL TRIBUNAL PLENO DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL RESOLVER UNA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DECLARÓ LA INCONSTITUCIO-
NALIDAD DE LAS PORCIONES NORMATIVAS IMPLICADAS (ARTÍCULO 147
DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN LAS POR-**



CIONES NORMATIVAS "UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER" Y "PERPETUAR LA ESPECIE").

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2017. PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. 9 DE ENERO DE 2020. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día nueve de enero de dos mil veinte.

VISTOS para resolver los autos de la declaratoria general de inconstitucionalidad 3/2017, solicitada por el Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito,¹ respecto del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León.

Antecedentes

1. PRIMERO.—Con motivo de los juicios de amparo promovidos por diversas personas en contra de la negativa que recayó a sus respectivas solicitudes de matrimonio, dado que se trataba de parejas del mismo sexo, el Juzgado de Distrito que conoció de estos juicios concedió el amparo determinando la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León;

¹ Se le considera como solicitante, por su intervención dentro del trámite, sin desconocer que anteriormente la Primera Sala de este Alto Tribunal había informado la existencia de precedentes en los cuales había declarado inconstitucional la norma en cuestión, y éstos se hicieron del conocimiento del Congreso del Estado de Nuevo León; sin embargo, como no se integró jurisprudencia de esa Sala, la admisión de la declaratoria de inconstitucionalidad y la respectiva notificación al Congreso Local mencionado se actualizaron con motivo de que se informó la existencia de la jurisprudencia emitida por uno de los Tribunales Colegiados del Cuarto Circuito.



contra esas resoluciones, el gobernador del Estado de Nuevo León y diversas autoridades presentaron sendos recursos de revisión, los cuales se radicaron en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito bajo los números de expedientes **53/2015/3**,² **344/2014/3**,³ **77/2015/3**,⁴ **387/2015/3**,⁵ **451/2014/3**,⁶ **329/2014/3**,⁷ **264/2016/3**⁸ y **125/2017/3**,⁹ asuntos en los cuales el órgano colegiado confirmó la determinación del juzgado de amparo y determinó la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León.

2. Dicha disposición forma parte del capítulo relativo a los requisitos para contraer matrimonio y a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 147. El matrimonio es la unión legítima de **un solo hombre y una sola mujer**, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, **perpetuar la especie** y crear entre ellos una comunidad de vida permanente. ..."

3. Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito sostuvo medularmente que el artículo en cuestión constituye una medida legislativa discriminatoria, toda vez que únicamente permite a parejas heterosexuales acceder a la figura del matrimonio, mediante una distinción con base en una categoría sospechosa y, con ello, excluye de forma arbitraria a las parejas homosexuales de la institución matrimonial.

² Resuelto en sesión de siete de enero de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, fojas 657 a 675 del cuaderno en que se actúa.

³ Resuelto en sesión de veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, fojas 557 a 597, ídem.

⁴ Resuelto en sesión de veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, fojas 677 a 715, ídem.

⁵ Resuelto en sesión de veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, fojas 717 a 737, ídem.

⁶ Resuelto en sesión de dos de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, fojas 599 a 655, ídem.

⁷ Resuelto en sesión de nueve de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, fojas 505 a 555, ídem.

⁸ Resuelto en sesión de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, fojas 739 a 768, ídem.

⁹ Resuelto en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos, fojas 770 a 785, ídem.



4. SEGUNDO.—Con motivo de las resoluciones dictadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los **amparos en revisión 155/2015**¹⁰ y **1266/2015**,¹¹ en las que se determinó la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León; el presidente de este Alto Tribunal emitió un proveído el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete,¹² por virtud del cual requirió al secretario de Acuerdos de la Primera Sala para que tan pronto se estableciera jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad del precepto en cuestión, lo comunicara a la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos señalados en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013.¹³ Asimismo, acorde con lo dispuesto por los artículos 107, fracción II, de la Constitución; 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 231, párrafo primero, de la Ley de Amparo, así como en el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 15/2013;¹⁴ ordenó informar al Congreso del Estado de Nuevo León la existencia de dichos precedentes.

5. Con posterioridad a la emisión del acuerdo antes referido, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo en revisión**

¹⁰ Resuelto en sesión de veintisiete de mayo de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebollo y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), ausente la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

¹¹ Fallado en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena; en contra los Ministros Pardo Rebollo y Piña Hernández.

¹² Foja 53 del cuaderno en que se actúa.

¹³ "TERCERO. Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.

"Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes."

¹⁴ "SEGUNDO. Una vez que el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de este Alto Tribunal, con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes."



630/2016,¹⁵ dentro del cual declaró por tercera ocasión la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León.

6. El veintiséis de febrero de dos mil dieciocho,¹⁶ la directora general de Género, Ética y Salud Sexual, Asociación Civil, presentó un escrito ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual solicitó el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León. En acuerdo de uno de marzo de dos mil dieciocho,¹⁷ el presidente de este Alto Tribunal informó a la solicitante que no resultaba procedente realizar la notificación a que se refiere la fracción II del artículo 107 constitucional, toda vez que al momento no se había comunicado a la presidencia de esta Suprema Corte la integración de jurisprudencia respecto de la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, por parte de alguna de sus Salas o del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito; empero, a pesar de la falta de legitimación de la solicitante, se requirió al presidente del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito para que informara si alguno de los Tribunales Colegiados de ese Circuito había integrado jurisprudencia en relación con la inconstitucionalidad del artículo en comentario.

7. En consecuencia, mediante proveído de trece de marzo de dos mil dieciocho,¹⁸ el Magistrado presidente del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito requirió a los presidentes de los Tribunales Colegiados integrantes para que informaran si habían conformado jurisprudencia en relación con el tema antes mencionado.

8. Mediante acuerdo de veintisiete de marzo de dos mil dieciocho,¹⁹ el Magistrado presidente del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito hizo del conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Tercer Tribunal

¹⁵ Resuelto en sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena; en contra los Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández.

¹⁶ Fojas 88 a 90 del cuaderno en que sea actúa.

¹⁷ Ídem, fojas 93 y 94.

¹⁸ Ídem, foja 102.

¹⁹ Ídem, fojas 105 y 106.



Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito había integrado **jurisprudencia en relación con la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León.**

9. Admisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Al tener conocimiento de la existencia de la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, por proveído de once de abril de dos mil dieciocho,²⁰ el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: **a)** Admitió a trámite la presente declaratoria general de inconstitucionalidad; **b)** Turnó el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución respectivo; y, **c)** Ordenó notificar al Congreso del Estado de Nuevo León la existencia de la jurisprudencia del mencionado Tribunal Colegiado, sobre la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, para los efectos del plazo de 90 días naturales a los que hacen referencia los artículos 107, fracción II, de la Constitución y 232 de la Ley de Amparo.

10. Retorno. Por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar los autos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, al Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Tribunal Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución y 233 de la Ley de Amparo, en relación con el punto cuarto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, publicado en el Diario

²⁰ Foja 788 del cuaderno en que se actúa.



Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece; así como por lo previsto en el numeral 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO.—**Estudio.**

12. Por el sentido del fallo, resulta innecesario ocuparse del análisis de la legitimación, así como del plazo de noventa días naturales a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional.

13. Lo anterior, puesto que la presente declaratoria ha quedado **sin materia**, debido a que el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2018, en la cual, en vía de consecuencia, declaró la invalidez del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuar la especie". En ese sentido, debido a que el presente procedimiento de declaratoria versa sobre las mismas porciones del precepto legal en cuestión, no es posible realizar una nueva declaración con efectos generales, porque ya fueron expulsadas del orden jurídico.

14. Como se ha hecho referencia previamente, la presente declaratoria general de inconstitucionalidad se admitió a trámite derivado de que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito integró jurisprudencia por reiteración en la cual estimó que el artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León²¹ era inconstitucional. Al respecto, ese órgano jurisdiccional reiteró en sus sentencias lo siguiente:

"Por tanto, la manera más efectiva para reparar la discriminación normativa, es confirmar la inconstitucionalidad de la porción normativa que hace referencia

²¹ No es obstáculo para el trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad que en el *Semanario Judicial de la Federación* no exista una tesis jurisprudencial publicada con el criterio sostenido en tales resoluciones; puesto que ni la Constitución ni la Ley de Amparo exigen que así sea, además, conforme el punto cuarto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, basta con que la solicitud de los Plenos de Circuito a la Suprema Corte de Justicia esté acompañada con copias de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de las tesis respectivas. Mismo criterio se sostuvo al resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016.



a que la finalidad del matrimonio es 'perpetuar la especie' y, por otro lado, la de la expresión 'un solo hombre y una sola mujer' puesto que la enunciación es clara en excluir a las parejas de igual sexo."

15. Sin embargo, a pesar de que fue notificado el Congreso del Estado de Nuevo León con las ejecutorias que integraron el criterio jurisprudencial de referencia, resulta innecesario emitir pronunciamiento respecto a si se actualizaron los supuestos a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional²² y del artículo 233²³ de la Ley de Amparo, puesto que existe imposibilidad jurídica para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, debido a que en sesión de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2018,²⁴ en la que determinó lo siguiente:

²² **Artículo 107.** ...

"II. ...

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria."

²³ **Artículo 233.** Los Plenos de Circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su Circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general."

²⁴ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, en lo que interesa, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 147, en las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuar la especie", del Código Civil para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el ocho de enero de dos mil dieciocho, mediante Decreto 317; en razón de que se trata de una cuestión de concepto estrechamente relacionada con las porciones normativas impugnadas y declaradas inválidas, 2) determinar que, en la interpretación y aplicación



"PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

"SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 140 y 148, en sendas porciones normativas 'el hombre y la mujer' del Código Civil para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Número 317, publicado en la sección tercera del Periódico Oficial de dicha entidad el ocho de enero de dos mil dieciocho y, en vía de consecuencia, la del artículo 147, en las porciones normativas 'un solo hombre y una sola mujer' y 'perpetuar la especie', del referido Código Civil en la inteligencia de que, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas 'entre un solo hombre y una sola mujer' y 'como marido y mujer', contenidas en diversos preceptos del código impugnado y en otros ordenamientos de la propia entidad federativa vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el capítulo XI, título quinto, libro primero, del Código Civil Local), deberán entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o diferente sexo.

"TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo, así como sus efectos, se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

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

Además se precisó que:

de las porciones normativas que refieran relaciones "entre un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer", contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Nuevo León y otros ordenamientos estatales, vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el libro primero, título quinto, capítulo XI, del Código Civil Local), deberá entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo, y 3) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en el fallo, así como sus efectos, se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo Local. Los Ministros Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea formularon votos concurrentes.



"... las declaraciones de invalidez decretadas en el fallo, así como sus efectos, se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León."

16. Con las transcripciones anteriores, se corrobora que las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuar la especie", contenidas en el artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, fueron declaradas inválidas por este Tribunal Pleno, al resolver un medio de control de constitucionalidad diverso y, en consecuencia, no es posible efectuar una declaratoria de inconstitucionalidad respecto de porciones normativas que ya no forman parte del sistema jurídico mexicano, por ende, debe declararse sin materia la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

17. Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado **sin materia**.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de nueve de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCERLA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON EL PUNTO QUINTO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 11/2011, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO INTEGRO JURISPRUDENCIA SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL NO TRIBUTARIA, DEBE COMUNICARLO POR ESCRITO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PARA QUE SU PRESIDENTE ORDENE SU NOTIFICACIÓN AL ÓRGANO LEGISLATIVO DE QUE SE TRATE, ASÍ COMO LA INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE RELATIVO A LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU TURNO AL MINISTRO QUE CORRESPONDA.

III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA LA FORMULE EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE EMITIÓ LA JURISPRUDENCIA DE QUE SE TRATE Y ÉSTA SE REFIERA A UNA NORMA GENERAL, NO TRIBUTARIA.

IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO EL TRIBUNAL PLENO O LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTABLEZCAN JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN EN LA QUE SE DETERMINE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL NO TRIBUTARIA, LO HARÁN DEL CONOCIMIENTO DE LA PRESIDENCIA DEL ALTO TRIBUNAL A FIN DE QUE NOTIFIQUE A LA AUTORIDAD EMISORA CORRESPONDIENTE Y, TRANSCURRIDO EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS NATURALES, SIN QUE SE SUPERE EL PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANALIZARÁ LA DECLARATORIA RESPECTIVA.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA, CUANDO ANTES DEL INICIO DEL PLAZO DE NOVENTA



DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL DE SU NOTIFICACIÓN, ENTRE EN VIGOR UNA REFORMA POR LA CUAL SE MODIFICAN SUSTANCIALMENTE LAS NORMAS GENERALES COMBATIDAS (ARTÍCULO 10, APARTADO A, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE HASTA EL TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DOCE).

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2012. DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE JULIO DE 2013. ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JUAN N. SILVA MEZA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYAN. SECRETARIA: GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día nueve de julio de dos mil trece.

VISTOS, para resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

ÚNICO.—**Trámite del procedimiento.** Mediante oficio presentado el uno de junio de dos mil doce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por conducto de su presidente, informó que integró jurisprudencia en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, para los efectos previstos en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Por auto de cinco de junio de dos mil doce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la declaratoria general de inconstitucionalidad con el número 2/2012. Asimismo, ordenó: 1) notificar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el establecimiento de la jurisprudencia en comento; 2) requerir a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito para que informaran si han emitido sentencias en las que se hayan pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal; y, 3) turnar el asunto al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

En diverso acuerdo de dieciocho de septiembre de dos mil doce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó notificar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la admisión a trámite de la contradicción de tesis ***** denunciada por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, precisando que hasta en tanto no se dictara el fallo correspondiente, no se resolvería el fondo de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

Mediante proveído presidencial de tres de diciembre de dos mil doce, el asunto se retornó al Ministro Alberto Pérez Dayan para la elaboración del respectivo proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, en términos de lo previsto en el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución General de la República, en relación con lo dispuesto en el punto quinto del Acuerdo General Plenario Número 11/2011, de cuatro de octubre de dos mil once.

SEGUNDO.—**Procedencia.** En el punto cuarto del Acuerdo General Plenario Número 11/2011, de cuatro de octubre de dos mil once, se establece que cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, debe comunicarlo por escrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que su presidente ordene su



notificación al órgano legislativo de que se trate, así como la integración del expediente relativo a la declaración general de inconstitucionalidad y su turno al Ministro que corresponda.¹

En ese sentido, debe estimarse que la presente declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente, toda vez que la solicitud respectiva se formuló por el presidente del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien se encuentra legitimado para ello, habida cuenta que en la jurisprudencia que integró ese órgano colegiado se declaró la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, esto es, de una norma general no tributaria.

Sin que pase inadvertido para este Tribunal Pleno que en el artículo 233 de la Ley de Amparo en vigor a partir del **tres de abril de dos mil trece**, se establece que la declaratoria general de inconstitucionalidad deberá solicitarse por la mayoría de los integrantes del Pleno de Circuito al que corresponda el Tribunal Colegiado que haya emitido la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una norma general, de lo que se sigue que los Tribunales Colegiados de Circuito y sus presidentes carecen de legitimación para formular la solicitud de mérito.²

¹ Acuerdo General Plenario Número 11/2011

"Tercero. Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda. ..."

"Cuarto. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo comunicará por escrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede en el cual, además, se indicará que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y, en su caso, si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva."

² **"Artículo 233.** Los Plenos de Circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su Circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general."



No obstante, debe tenerse en cuenta que la solicitud relativa a la presente declaratoria general de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia el **uno de junio de dos mil doce**, lo que cobra relevancia, al tener en cuenta que en la Ley de Amparo, vigente a partir del **tres de abril de dos mil trece**, no se prevé que disposiciones deberán aplicarse a los procedimientos de declaración general de inconstitucionalidad iniciados con anterioridad a su entrada en vigor.

En tal virtud, debe estimarse que la solicitud relativa a la presente declaratoria general de inconstitucionalidad se formuló por parte legitimada para ello, conforme a lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General Número 11/2011 de este Tribunal Pleno, vigente en la época en que se formuló dicha solicitud, a más de que con ello se evita el retardo innecesario en la solución de un asunto que válidamente puede resolverse.

TERCERO.—Consideraciones y fundamentos. De conformidad con lo previsto en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional y en los puntos tercero, cuarto y quinto del Acuerdo General Plenario Número 11/2011, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito informa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha integrado jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, el presidente de este Alto Tribunal debe notificarlo al órgano legislativo que corresponda, a efecto de que dentro de los noventa días naturales siguientes subsane el problema de inconstitucionalidad advertido y si dentro de este plazo entra en vigor una nueva disposición legal que a consideración del Tribunal Pleno modifica aquélla, el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad debe declararse sin materia.³

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"II. ... Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."



Cabe destacar que la notificación antes precisada debe practicarse, exclusivamente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a más de que la norma constitucional en comento es clara en ese sentido, no puede considerarse que dicha notificación también se puede realizar por el Tribunal Colegiado de Circuito que emitió la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la norma general de que se trata –como aconteció en la especie– o, en su caso, por el Pleno de Circuito al que corresponda, ya que ello generaría incertidumbre en cuanto a la fecha que se debe tomar en cuenta para efectuar el cómputo del plazo que se concede al órgano legislativo para subsanar el vicio de inconstitucionalidad advertido y estar en aptitud de resolver lo conducente.⁴

Precisado lo anterior, es de señalarse que la presente declaratoria de inconstitucionalidad se admitió a trámite, en virtud de que el presidente del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ese órgano colegiado integró la jurisprudencia I.16o.A. J/1 (10a.), en la que se declara que el artículo 10, apar-

Acuerdo General Plenario Número 11/2011

"Tercero. Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda. ..."

"Cuarto. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo comunicará por escrito a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede en el cual, además, se indicará que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y, en su caso, si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva. ..."

"Quinto. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquella, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo."

⁴ Así se desprende del dictamen formulado por la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la iniciativa de la reforma de la norma declarada inconstitucional, en tanto se refiere que "el Magistrado presidente del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa envió a esta Soberanía la notificación de la jurisprudencia en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal".



tado A, fracción XIV, segundo y tercer párrafos, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, contraviene la garantía de libertad de comercio, al imponerle a los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, la obligación de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo por un lapso de dos horas y, posteriormente, una tarifa preferencial respecto al costo normal del servicio, ya que ello implica prestar un servicio sin posibilidad de obtener una retribución justa.

La jurisprudencia en comento es del siguiente tenor:

"ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 10, APARTADO A, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A SUS TITULARES A PROPORCIONAR ESTACIONAMIENTO GRATUITO A LOS CLIENTES POR UN LAPSO DE DOS HORAS DE ESTANCIA Y, DESPUÉS DE ESE TIEMPO, A OTORGARLES UNA TARIFA PREFERENCIAL RESPECTO AL COSTO NORMAL DEL SERVICIO, VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD DE COMERCIO. El artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal establece la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo, por un lapso de dos horas de estancia, sujeto al monto de consumo mínimo que se establezca en el reglamento de esa ley y, después de ese tiempo, otorgarles una tarifa preferencial respecto al costo normal del servicio. Consecuentemente, tal precepto viola el derecho de libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la obligación impuesta está relacionada con el fin comercial de los establecimientos mercantiles, ya que impone la prestación de un servicio adicional a los clientes que acuden a éstos a adquirir los productos propios de su actividad, sin la posibilidad de obtener una retribución justa por la prestación de ese servicio."⁵

⁵ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 3, septiembre de 2012, página 1395 «con número de registro digital: 2001646».



El auto por el que se admitió a trámite la presente declaratoria general de inconstitucionalidad y la jurisprudencia relativa se notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el doce de junio de dos mil doce, mediante oficio *****. Por tanto, el plazo de noventa días naturales a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional feneció el veinte de septiembre del citado año.

En la Gaceta Oficial del Distrito Federal del trece de septiembre de dos mil doce, se publicó el decreto por el que se derogan los párrafos segundo y tercero de la fracción XIV del apartado A del artículo 10 de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal –la cual entró en vigor al día siguiente–,⁶ eliminándose así la obligación que se imponía a los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo por un periodo de dos horas y una tarifa preferencial para el tiempo posterior a ese lapso, tal como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal	
Vigente hasta el 13 de septiembre de 2012	En vigor desde el 14 de septiembre de 2012
<p>"Artículo 10. Los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:</p> <p>Apartado A:</p> <p>...</p> <p>XIV. Contar con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los programas delegacionales o parciales de desarrollo urbano, el Reglamento de Construcciones y las normas técnicas complementarias para el proyecto arquitectónico del Reglamento de Construcciones.</p>	<p>"Artículo 10. Los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:</p> <p>Apartado A:</p> <p>...</p> <p>XIV. Contar con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los programas delegacionales o parciales de desarrollo urbano, el Reglamento de Construcciones y las normas técnicas complementarias para el proyecto arquitectónico del Reglamento de Construcciones.</p>

⁶ Por disposición expresa del artículo segundo transitorio del decreto respectivo.



<p>Deberán proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo, por un lapso de dos horas de estancia; después de este tiempo proporcionarán tarifa preferencial a los mismos respecto al costo normal del servicio.</p>	<p>Derogado</p>
<p>El derecho a las dos horas de gratuidad estará sujeto al monto de consumo mínimo que se establezca en el reglamento de la presente ley.</p>	<p>Derogado</p>
<p>Quando en el establecimiento mercantil existan las condiciones, habilitarán un espacio destinado únicamente para el resguardo de bicicletas.</p>	<p>Quando en el establecimiento mercantil existan las condiciones, habilitarán un espacio destinado únicamente para el resguardo de bicicletas.</p>
<p>Quedan exentos de las obligaciones señaladas en el párrafo primero ... de esta fracción, los establecimientos mercantiles que:</p>	<p>Quedan exentos de las obligaciones señaladas en el párrafo primero de esta fracción, los establecimientos mercantiles que:</p>
<p>a) Tengan una superficie menor a 100 metros cuadrados;</p>	<p>a) Tengan una superficie menor a 100 metros cuadrados;</p>
<p>b) Se encuentren en inmuebles catalogados por el Instituto Nacional de Antropología Historia y/o el Instituto Nacional de Bellas Artes;</p>	<p>b) Se encuentren en inmuebles catalogados por el Instituto Nacional de Antropología Historia y/o el Instituto Nacional de Bellas Artes;</p>
<p>c) Se localicen en calles peatonales;</p>	<p>c) Se localicen en calles peatonales;</p>
<p>d) Cuando por virtud de certificado de uso de suelo por derechos adquiridos no estén obligados a contar con estos cajones; y</p>	<p>d) Cuando por virtud de certificado de uso de suelo por derechos adquiridos no estén obligados a contar con estos cajones; y</p>
<p>e) Los establecimientos mercantiles a los que se refiere la fracción V del artículo 35 de la presente ley."</p>	<p>e) Los establecimientos mercantiles a los que se refiere la fracción V del artículo 35 de la presente ley."</p>

CUARTO.—**Decisión.** La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia, toda vez que dentro del plazo de noventa días



naturales siguientes al en que se notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la jurisprudencia del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que declara la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se derogaron los párrafos segundo y tercero del citado numeral que preveían la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes por un periodo de dos horas y una tarifa preferencial para el tiempo posterior a ese lapso, siendo esta disposición la que a consideración del referido órgano colegiado resultaba violatoria de la garantía de libertad de comercio.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

El Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo previsto en el artículo tercero, fracciones II y III, 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 abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACCIÓN CAUSAL. LA VÍA MERCANTIL NO ES LA ÚNICA QUE PROCEDE PARA SU EJERCICIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 389/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 27 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: ANA MARÍA GARCÍA PINEDA.

III. Competencia

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo se relaciona con la materia civil competencia de la Primera Sala.



IV. Legitimación

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, órgano colegiado en el que se emitió la resolución en el amparo directo 347/2019 el cual es uno de los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis.

V. Criterios denunciados

7. En el presente apartado se dará cuenta con los criterios contendientes de los Tribunales Colegiados que pudieran dar lugar a una contradicción de tesis.

A. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al emitir sentencia en el amparo directo 347/2019.

Antecedentes procesales

8. **Juicio oral mercantil.** ***** demandó en la vía oral mercantil de ***** , el pago de ***** por concepto de suerte principal, así como el pago de diversas cantidades a razón de interés moratorio en que incurrió la demandada y el pago de gastos y costas.

9. Sustentó sus pretensiones en el hecho de que la demandada le solicitó un préstamo por la citada cantidad, por lo que suscribieron en garantía un pagaré en el que pactaron el ***** de interés mensual.

10. El Juez Civil del Distrito Judicial de Zumpango, Estado de México, dictó sentencia el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve en la que determinó condenar a la demandada al pago de la cantidad reclamada, al pago de intereses moratorios en razón del ***** mensual y no condenó en costas.

11. **Amparo directo.** En contra de la anterior determinación, ***** , promovió juicio de amparo, correspondiendo su conocimiento al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito quien lo admitió y registró con el expediente 347/2019.



Argumentación de la sentencia

12. El Tribunal Colegiado calificó de ineficaces los conceptos de violación relativos al tema materia de la presente contradicción de tesis, pues omiten controvertir el aspecto sustancial atinente a que no sólo con el pagaré exhibido por la actora se consideró acreditado el primer elemento de la acción de origen, sino además con la confesional derivada de la contestación de demanda, que era acorde y coincidente con lo consignado en aquel documento, en especial, que fue suscrito por la demandada en garantía de un préstamo de ***** y asimismo que se pactó como fecha de devolución del importe el veintiocho de julio de dos mil catorce.

13. Derivado de la aludida insuficiencia argumentativa, debe permanecer firme y seguir rigiendo en el sentido del acto reclamado, lo relativo a la existencia del contrato de préstamo verbal base de la acción causal de origen, celebrado entre las partes litigantes, por la cantidad citada, que debía ser devuelta en la fecha referida, so pena de un interés moratorio a razón del 6% mensual, derivado de lo cual se suscribió en garantía el pagaré base.

14. Otro motivo de ineficacia de los conceptos de violación también se sustenta en que si bien la relación jurídica que da origen a un título de crédito puede tener diversas modalidades, cierto también resulta que contrario a lo alegado en la demanda de amparo, tal circunstancia no genera que la acción causal derivada de ese tipo de documentos puede ejercitarse en una materia distinta a la mercantil, como en el caso se alega, la civil.

15. El último párrafo del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que el beneficiario de un título de crédito tiene a su alcance dos acciones distintas para reclamar del suscriptor el crédito que dice tener a su favor, la acción cambiaria directa y la acción causal; la primera deriva estrictamente de la suscripción del título y la segunda del contrato que le dio origen.

16. Así, –entre otros supuestos– cuando en este tipo de situaciones se actualiza la prescripción de la acción cambiaria directa (artículo 165 de la LGTOC), resta al acreedor ejercitar la acción causal, que no es otra que aquella que se deriva del negocio jurídico que subyace a la operación cambiaria.



17. Ahora, en cuanto a la naturaleza de la acción causal derivada de un título de crédito, de la contradicción de tesis 131/2014¹ resuelta por la Primera Sala del Alto Tribunal se obtiene, que como lo sostiene la quejosa en sus conceptos de violación, en el citado asunto se estableció, que la acción causal derivada del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, no es una sola acción específicamente creada para el caso de que se extinga la cambiaria directa, sino que se da este nombre a la acción que se ejercitaría normalmente, si la relación que subyace a la emisión del título de crédito se hubiera celebrado de manera lisa y llana, esto es, sin emitir un título cambiario.

18. En ese sentido, la acción causal puede tener naturaleza jurídica distinta, y ante ello materializarse en una acción hipotecaria, prendaria, de compra, de arrendamiento, de transacción, de gestión de negocios, o en fin, cualquiera que tutele el derecho que se pretende reclamar en juicio.

19. Sin embargo, en sentido divergente a lo manifestado por la quejosa, ello no implica que, una vez obtenida la naturaleza jurídica de la relación que subyace a la suscripción de un título de crédito, la acción cambiaria que se ejercite para hacer efectivos los derechos del acreedor, pueda iniciarse en una vía distinta a la mercantil.

20. Ciertamente se estima que cuando la Primera Sala del Tribunal Constitucional estableció en la citada ejecutoria por contradicción de tesis, que la naturaleza del juicio a instar depende de la acción causal que se ejerza, no se refería a que ésta podía iniciarse en distintas materias como civil, mercantil o administrativa –como lo alega la quejosa–, sino que podía fluctuar entre los distintos tipos o modalidades que se dan en las controversias pero únicamente mercantil, es decir, la oral, la ordinaria, la especial, entre otras.

21. Se afirma de tal manera, en principio, porque de un estudio integral de la aludida ejecutoria por contradicción de tesis, no se aprecia algún pronun-

¹ De la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 51/2015 (10a.), de rubro: "ACCIÓN CAUSAL. LA CARGA PROCESAL DE REVELAR LA RELACIÓN JURÍDICA QUE DIO ORIGEN AL TÍTULO DE CRÉDITO POR EL QUE SE EJERCE CORRESPONDE AL ACTOR, SIN QUE LA OMISIÓN DE EXPRESARLA SE SUBSANE CON LO MANIFESTADO EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA."



ciamiento expreso, en el sentido de que la acción cambiaria puede ejercitarse en materias distintas a la mercantil, pues a lo único que se hizo referencia en su texto, fue que la acción cambiaria se ejercitara en la vía correspondiente al negocio jurídico subyacente.

22. Lo que se estima obedece a que la acción causal tiene el rango de institución netamente mercantil y no puede hacerse extensiva a cuestiones civiles o de otras materias.

23. El Tribunal Colegiado argumenta que de los numerales 1 y 2 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se obtiene, en la materia de interés, que los derechos y obligaciones derivados de los contratos que hayan dado lugar a la emisión de títulos de crédito, cuando no se puedan ejercitar o cumplir separadamente del título, se rigen por la citada ley, por la legislación mercantil general (Código de Comercio), en su defecto, por los usos bancarios y mercantiles, y en defecto de éstos, por el derecho común previsto en el Código Civil del Distrito Federal.

24. Sin embargo, los derechos y obligaciones derivados de los contratos que hayan dado lugar a la emisión de títulos de crédito, que sí se puedan ejercer libremente del título, se rigen por la ley que corresponda a la naturaleza civil o mercantil de tales actos o contratos.

25. En ese sentido, para determinar la materia en la que debe ejercitarse una acción causal derivada de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, debe dilucidarse si aquélla puede o no accionarse separadamente del título, cuestión que se responde con la sola aplicación de la multicitada ejecutoria por contradicción de tesis.

26. Ello es así, porque en dicha decisión, la aludida Sala determinó que la acción causal se funda en la emisión de un título de crédito, a la par de la existencia de un concreto negocio jurídico que le hubiese dado origen. En efecto, como se expuso, la acción causal, al igual que la cambiaria directa, requieren de la suscripción de un título de crédito, sólo que en la primera –que es la de interés–, al estar prescrita la ejecutividad del documento se necesita, además, revelar y acreditar el negocio o relación jurídica que le dio origen.



27. Es decir, si bien la acción causal no procede únicamente con la sola presentación del título de crédito –como en el caso de la cambiaria–, cierto es que dicho documento sí constituye uno de los dos requisitos indispensables para accionarla.

28. En ese orden, la acción cambiaria se sitúa dentro de las acciones que no se pueden ejercitar o cumplir separadamente del título de crédito, pues requieren forzosamente su exhibición para su procedencia.

29. En efecto, no se soslaya que pueden iniciarse acciones derivadas exclusivamente del negocio celebrado entre partes, prescindiendo del título ejecutivo; sin embargo, ese tipo de juicios ya no se denominarán causales, sino que tomarán el apelativo jurídico correspondiente, pues en todo caso su finalidad ya no es el cobro de un título de crédito [prescrito o no], sino el cumplimiento o rescisión de algún contrato, totalmente ajeno al documento crediticio.

30. Esto es, la acción causal derivada del negocio subyacente y del pagaré al que dio origen, puede hacerse valer mediante el ejercicio de la acción cambiaria; sin embargo, esta última es independiente de las acciones derivadas exclusivamente de dicho negocio.

31. Atento a lo anterior, se tiene como conclusión relevante que, si una acción causal siempre se sustenta en un título de crédito, entonces se actualiza la primera hipótesis prevista en el numeral 1 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y ante ello, aquélla se rige por la citada ley y por el Código de Comercio, lo cual genera, exclusivamente, la procedencia de la vía mercantil.

32. Luego, la ineficacia de los motivos de disenso también se sustenta en que contrario a lo alegado, al ser siempre la suscripción de un título de crédito derivado de una relación subyacente lo que origina o da cabida a la acción causal, la vía que se ejercite para su reclamo es exclusivamente materia mercantil, y no civil o alguna otra.

33. Para su conclusión el Tribunal Colegiado no soslaya el contenido de la tesis VII.1o.C.49 C (10a.), que se cita en los conceptos de violación, de rubro y sub rubro: "ACCIÓN CAUSAL. LA REFERIDA EN EL ARTÍCULO 168 DE LA LEY



GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, DEBE EJERCITARSE EN LA VÍA CIVIL Y EN LA FORMA QUE CORRESPONDA AL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE QUE DIO LUGAR A LA EMISIÓN DEL TÍTULO DE CRÉDITO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).", en cuyo texto se precisa que la acción causal puede reclamarse en la vía civil.

34. Señala el órgano colegiado que dicho criterio es aislado y fue emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito; por tanto, no constituye un criterio obligatorio para ese órgano federal.

35. Además, señala que conforme a lo expuesto no coincide con la postura asumida en dicha tesis, pues estima que la denominada "acción causal", puede instarse en la vía civil, sólo bajo el argumento de que conforme a la jurisprudencia 1a./J. 109/2009, debe ejercitarse en la vía y en la forma que corresponda al negocio jurídico subyacente que dio lugar a la emisión del documento; sin embargo, soslaya que la acción causal, mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito, se ubica en el primer supuesto que prevé el numeral 1 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, atinente a que se regula exclusivamente por cuestiones procesales mercantiles; por ende, la vía para su ejercicio no puede ser distinta a la mercantil.

36. De este modo, a diferencia de lo propuesto en la demanda de amparo, la circunstancia de que el pagaré base de la acción en que consta la deuda litigiosa se suscribió para garantizar el pago de un préstamo de dinero entre particulares y sin fines de comercio, no es obstáculo ni incide en la procedencia de la vía mercantil para su reclamo, vía acción causal.

37. En efecto, si bien en términos del numeral 358 del Código de Comercio, sólo se considerará mercantil el préstamo cuando se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas se destinan a actos de comercio y no para necesidades ajenas de éste, o aquel que se contrae entre comerciantes; –contrario a lo alegado– ello no es un aspecto que incida en la procedencia de la materia mercantil para instar la acción de origen.

38. Lo anterior es así, pues reitera, la acción causal de origen no se funda propiamente en el contrato de mutuo verbal celebrado entre las partes, y tam-



poco pretende formalmente el cumplimiento del convenio, sino que aquélla se sustenta en la emisión de un pagaré vencido, que surgió o se suscribió con motivo de una relación subyacente, y se pretende el cobro del monto consignado en dicho documento.

39. Es decir, el título de crédito que suscribió a favor de su contraria genera para esta última la posibilidad de reclamar el importe en él consignado, por la acción ejecutiva o por la cambiaria, pero ambas en materia mercantil. De ahí que la acción de origen, que se fundó en un pagaré, era únicamente procedente en la vía mercantil.

40. En conclusión, el Tribunal Colegiado argumenta que el último motivo de ineficacia de los argumentos a estudio radica en que, una vez acreditada la existencia de la relación subyacente que generó la emisión del título base de la acción, era irrelevante para la procedencia de la vía mercantil instada el que dicha relación se sustentara o no en un préstamo comercial, pues en términos del artículo 1 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la ejecutoria por contradicción de tesis 10/2009, toda acción causal debe reclamarse en materia mercantil y no en una distinta.

41. De lo anterior, el Tribunal Colegiado manifiesta que no benefician a los intereses de la quejosa las jurisprudencias citadas en la demanda de amparo, de rubros y sub rubros: "ACCIÓN CAUSAL. LA CARGA PROCESAL DE REVELAR LA RELACIÓN JURÍDICA QUE DIO ORIGEN AL TÍTULO DE CRÉDITO POR EL QUE SE EJERCE CORRESPONDE AL ACTOR, SIN QUE LA OMISIÓN DE EXPRESARLA SE SUBSANE CON LO MANIFESTADO EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", pues su aplicabilidad la hace depender de que en el caso, la acción de origen se sustentó en un contrato de mutuo civil y por ende para su reclamo era procedente una acción en esa materia, sin embargo, la materia de la relación subyacente no impacta en la acción causal, que siempre es reclamable en vía mercantil.

42. Por los razonamientos vertidos, el Tribunal Colegiado negó el amparo solicitado y determinó denunciar contradicción de tesis entre su criterio y el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en la tesis VII.1o.C.49 C (10a.), de rubro: "ACCIÓN CAUSAL. LA REFERIDA EN EL



ARTÍCULO 168 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, DEBE EJERCITARSE EN LA VÍA CIVIL Y EN LA FORMA QUE CORRESPONDA AL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE QUE DIO LUGAR A LA EMISIÓN DEL TÍTULO DE CRÉDITO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).", específicamente en lo relativo a la procedencia de la acción causal a que se refiere el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, exclusivamente en vía mercantil.

B. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al emitir sentencia en el amparo directo 513/2017.

Antecedentes procesales

43. **Juicio ordinario mercantil.** ***** demandó en la vía ordinaria mercantil, de la sucesión intestamentaria a bienes de ***** , representada por su albacea ***** , y de ***** el pago de la cantidad de ***** por concepto de adeudo que tiene la autora de la sucesión con el actor; el pago de los intereses al tipo legal del ***** mensual; y el pago de gastos y costas.

44. Conoció del juicio el Juzgado Segundo de Primera Instancia de Córdoba, Veracruz, quien lo admitió y registró con el expediente 8487/2016, asimismo, emplazó a los demandados, dando contestación y oponiendo excepciones solamente ***** , por lo que se tuvo en rebeldía a ***** , en su carácter de albacea de la sucesión citada.

45. Seguido el juicio, el Juez de origen emitió sentencia en la que determinó que la vía ordinaria mercantil intentada por el actor era improcedente; reservó los derechos al actor para que los hiciera valer en la vía y forma legal establecida en la ley; y lo condenó al pago de gastos y costas.

46. **Amparo directo.** Inconforme con la sentencia el actor promovió juicio de amparo directo, correspondiendo su conocimiento al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quien lo admitió y registró con el expediente 513/2017.

Argumentación de la sentencia



47. El quejoso adujo que la sentencia reclamada vulnera en su perjuicio lo dispuesto por el numeral 14 constitucional, al determinar la autoridad responsable que no se acreditó la acción mercantil.

48. Que dicha acción quedó demostrada de forma plena desde el momento que se funda en un pagaré, que, al no ser exigible en la vía cambiaria, dada su fecha de vencimiento, puede reclamarse mediante la acción causal en la vía ordinaria mercantil que el mismo conserva.

49. El Tribunal Colegiado refiere que de la lectura del fallo reclamado se deriva que el Juez mencionó claramente que –como alegó el quejoso– conforme a lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el tenedor de un título de crédito puede ejercitar la acción cambiaria si aquélla no se ha extinguido por prescripción o caducidad, o en caso contrario, la acción causal, que tiene como requisito de procedencia la existencia de un negocio jurídico que haya dado lugar a la suscripción del documento.

50. Asimismo, señaló que en la acción cambiaria los títulos tienen un valor preconstituido, y su sola existencia genera la facultad de ejecutar su importe y accesorios establecidos legalmente, con independencia de la causa que haya originado en su emisión, dado que el documento constituye prueba de la acción, y el tenedor del documento la puede ejercer bastando su exhibición, sin que deba especificar el negocio que le dio origen, pues la ley otorga ejecución por su sola existencia y transmisión que; sin embargo, dicha acción prescribe en tres años, a partir de la fecha establecida para el pago, conforme al numeral 165 de la ley mencionada, y una vez que feneció el derecho para ejercitarla nace, por disposición de la ley la facultad del acreedor de demandar las prestaciones mediante la acción causal derivada del negocio jurídico subyacente; e indicó que en tal caso, es menester que el actor especifique cuál fue el negocio jurídico subyacente, para determinar la clase de acción que reclama y las obligaciones que exige de su contrario conforme a la relación jurídica que preexistió al documento.

51. Es decir, el Juez responsable sí hizo alusión a las acciones a través de las que se puede lograr el cobro de un adeudo consignado en un título de crédito y las particularidades que refirió el quejoso en cuanto a ellas; sin embargo,



sostuvo que en la acción causal, la vía depende de la naturaleza de la relación jurídica subyacente que haya dado lugar a la emisión del título valor, y que sólo se puede ejercitar en la ordinaria mercantil cuando el negocio preexistente es de naturaleza mercantil, lo que no sucedió en el caso, pues según los hechos referidos en la demanda, se trata de un contrato de mutuo, ya que entregó una cantidad a la demandada quien se comprometió a devolvérsela en un plazo de tres meses, y suscribió el pagaré como garantía de pago.

52. Tal determinación, contrario a lo que alega el quejoso es apegada a derecho, como se explica a continuación.

53. En el caso, está fuera de discusión la circunstancia de que el derecho para reclamar el pago del pagaré en la vía ejecutiva, que el quejoso anexó a su demanda, estaba prescrito y que, en esa virtud, optó por ejercitar la acción causal.

54. Al respecto, el numeral 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en la parte conducente dice: "Si la acción cambiaria se hubiere extinguido por prescripción o caducidad, el tenedor sólo podrá ejercitar la acción causal en caso de que haya ejecutado los actos necesarios para que el demandado conserve las acciones que en virtud de la letra pudieran corresponderle."

55. Ahora bien, cuando ese precepto menciona la "acción causal" no hace referencia a una acción específicamente creada para el caso de que se extinga la cambiaria directa, sino que es la denominación que se utiliza para hacer referencia a la que se ejercitaría normalmente para obtener el pago, como si no hubiera existido el título valor.

56. Así lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XXX/2011, de rubro: "TÍTULOS DE CRÉDITO. LA OBLIGACIÓN CAMBIARIA INCORPORADA EN ELLOS ES DISTINTA DE LA OBLIGACIÓN CAUSAL DERIVADA DEL NEGOCIO SUBYACENTE."

57. Por otro lado, al resolver la contradicción de tesis 10/2009, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 1a./J. 109/2009, de rubro: "TÍTULOS DE CRÉDITO. LA PRESENTACIÓN DEL TÍTULO



SUSCRITO POR EL DEMANDADO, ADMINICULADO CON SU CONFESIÓN EN EL SENTIDO DE QUE LO SUSCRIBIÓ, Y LA NARRACIÓN DE LA RELACIÓN CAUSAL SUBYACENTE EN LA DEMANDA, DESPUÉS DE PRESCRITA LA ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA, SON INSUFICIENTES PARA PROBAR LA ACCIÓN CAUSAL."

58. De la lectura de la ejecutoria relativa se observa que en relación con la acción causal, la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, dijo, entre otros, que si el tenedor de un título de crédito es acreedor en dos relaciones distintas de obligación, una derivada de un negocio jurídico cualquiera, y otra, de la emisión del título de crédito, siendo exigibles ambas, y se extingue esta última obligación por prescripción de la acción cambiaria directa, entonces resta al acreedor ejercitar la acción causal, que no es otra que aquella acción que se derive del negocio jurídico que subyace a la operación cambiaria; negocio que por sí mismo creó una obligación, y que por tanto, puede ser exigida mediante la acción que corresponda al negocio de que se trate, como si éste se hubiera celebrado de manera lisa y llana, como se ha mencionado.

59. Que considerar lo contrario, esto es, que con la simple exhibición del título de crédito, inclusive adminiculado con la confesión del demandado en el sentido de que lo suscribió, se demuestra directa o indiciariamente la relación causal subyacente y, por ende, la procedencia de la acción causal, no solamente implicaría revertir injustamente la carga de la prueba al demandado, sino que, además, podría desvirtuar la naturaleza del juicio instaurado mediante la acción causal.

60. Además, que se desvirtuaría posiblemente la naturaleza del juicio en que se actúa, pues tal naturaleza depende de la acción causal que se ejercite. Ello, pues no es igual el juicio tramitado con base en la acción derivada del mutuo, que el tramitado con base en la acción para reclamar incumplimiento del pago de rentas en un arrendamiento, o en la acción de daños y perjuicios por el incumplimiento de la obligación consistente en entregar un bien inmueble, o en la acción tramitada en la vía especial hipotecaria, etcétera. En cada caso, el juicio se sigue mediante un trámite diferente, e incluso en una vía determinada y diversa; y, sobre todo, en cada caso el actor debe probar hechos distintos. Sostener que el título de crédito es suficiente para demostrar la rela-



ción causal, y que pesa sobre el demandado la carga de probar que la relación causal es otra, podría implicar que se exija al demandado que solicite la corrección de la vía seguida, en su propio perjuicio, lo cual se estima contrario al principio de equidad procesal.

61. De la ejecutoria emitida por el Tribunal Constitucional, concluye el Tribunal Colegiado que la denominada "acción causal", mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito; se debe ejercitar mediante la vía y acción que correspondan al negocio jurídico subyacente que dio lugar a la emisión de ese documento.

62. Por tanto, si el quejoso sostuvo que entregó a los demandados la suma pactada, y que aquéllos se comprometieron a devolvérsela en tres meses; es claro que el negocio jurídico subyacente sí fue un contrato de mutuo, como lo determinó el Juez natural, atento a lo dispuesto en el numeral 2317 del Código Civil para el Estado de Veracruz.

63. El órgano colegiado consideró aplicable al caso la tesis XVIII.4o.7 C (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, de rubro y texto siguientes:

"TÍTULOS DE CRÉDITO. LA ACCIÓN CAUSAL DERIVADA DE ÉSTOS NO TIENE QUE PLANTEARSE NECESARIAMENTE EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL. La acción causal prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito es aquella que se ejercería normalmente si la relación que subyace a la emisión del título de crédito se hubiera celebrado de manera lisa y llana, esto es, sin emitir un título cambiario. De esa manera, la acción causal se deriva del negocio jurídico que subyace a la operación cambiaria; negocio que por sí mismo creó una obligación y que, por lo tanto, puede ser exigida mediante la acción que corresponda al negocio de que se trate, en la vía procesal respectiva. Así, la acción causal puede ser la acción hipotecaria, prendaria, de compra, de arrendamiento, en fin, cualquier acción que tutele el derecho que se pretende reclamar en juicio. Consecuentemente, es erróneo que la autoridad responsable determine la procedencia de la vía ordinaria mercantil elegida por el actor al ejercer la acción causal, tomando como referente a los títulos de crédito (pagarés) exhibidos y bajo el argumento de que la acción



causal planteada se encuentra prevista en el citado artículo 168, puesto que a través de ésta se pretende el cobro de la obligación derivada de la relación jurídica que justificó la emisión de tales títulos, diferente a la obligación cambiaria; en tanto que la vía procesal correcta será aquella que corresponda al negocio u obligación subyacente de que se trate, sin que necesariamente sea la ordinaria mercantil."

64. De tal forma que la determinación del Juez en el sentido de que el acto jurídico que dio lugar a la emisión del pagaré fue un contrato de mutuo civil, por lo que no era dable exigir el pago en la vía ordinaria mercantil, resulta apegada a derecho.

65. Aunado a ello, consideró pertinente agregar el órgano federal que el quejoso no controvierte en su demanda de amparo lo resuelto por la responsable en el sentido de que no demostró que ese préstamo se haya concertado en virtud de algún acto de comercio o de una relación comercial, para así justificar la procedencia de la vía ordinaria mercantil, consideración que, por tanto, permanece intocada y continúa viva para seguir rigiendo la sentencia reclamada.

66. En atención a las consideraciones esgrimidas negó el amparo solicitado.

67. Del amparo directo en cita derivó la tesis, con rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN CAUSAL. LA REFERIDA EN EL ARTÍCULO 168 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, DEBE EJERCITARSE EN LA VÍA CIVIL Y EN LA FORMA QUE CORRESPONDA AL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE QUE DIO LUGAR A LA EMISIÓN DEL TÍTULO DE CRÉDITO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). Cuando el precepto señalado menciona "la acción causal" no hace referencia a la específicamente creada para el caso de que se extinga la cambiaria directa, sino que es la denominación que se utiliza para la que se ejercitaría normalmente para obtener el pago, como si no hubiera existido el título valor. Así lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 10/2009, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 109/2009, de rubro: 'TÍTULOS DE CRÉDITO. LA PRESENTACIÓN DEL TÍTULO SUSCRITO POR EL DEMANDADO, ADMICULADO CON SU CONFESIÓN EN EL SENTIDO DE QUE LO SUSCRIBIÓ, Y



LA NARRACIÓN DE LA RELACIÓN CAUSAL SUBYACENTE EN LA DEMANDA, DESPUÉS DE PRESCRITA LA ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA, SON INSUFICIENTES PARA PROBAR LA ACCIÓN CAUSAL.';(1) en donde se concluye que la denominada 'acción causal', mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito, debe ejercitarse en la vía y en la forma que corresponda al negocio jurídico subyacente que dio lugar a la emisión del documento. De ese modo, si el pagaré en que consta la deuda se suscribió para garantizar el pago de un préstamo de dinero entre particulares, sin mediar una operación mercantil, es claro que el negocio jurídico subyacente fue un contrato de mutuo, atento al artículo 2317 del Código Civil para el Estado de Veracruz, de tal forma que la acción causal no debió intentarse en la vía ordinaria mercantil, pues el contrato de mutuo no constituye un acto comercial y, por ende, no se ubica en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1049 del Código de Comercio."²

VI. Existencia de la contradicción de tesis

68. Antes de corroborar la existencia de la contradicción, como cuestión previa, es importante señalar que conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales.

69. Pues esta Primera Sala estima que por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."³ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro:

² Con datos de identificación: Décima Época. Registro digital: 2017047. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, materia civil, tesis VII.1o.C.49 C (10a.), página 2752.

³ Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, tesis aislada (sic), registro digital: 205420, página 35.



"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."⁴

70. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

71. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente *cada uno de los procesos interpretativos involucrados* –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁵

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

⁵ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte 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, 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



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

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídi-

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.". Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



co: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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

72. Sentado lo anterior, se procede al análisis de las condiciones para la procedencia de la contradicción de tesis.

73. **Primer Requisito:** Ejercicio Interpretativo y Arbitrio Judicial. A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los amparos directos que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

74. Ello es así, porque el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al resolver el amparo directo 347/2019 consideró que la acción causal prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito, se ubica en el primer supuesto que prevé el numeral 1 de la citada ley, atinente a que se regula exclusivamente por cuestiones procesales mercantiles, por ende, la vía para su ejercicio no puede ser distinta a la mercantil, es decir, la materia de la relación subyacente no impacta en la acción causal, que siempre será reclamable en vía mercantil.

75. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver el amparo directo 513/2017, determinó que la denominada "acción causal" comprendida en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito, se debe ejercitar mediante la vía y acción que correspondan al negocio jurídico subyacente que dio lugar a la emisión de ese documento, sin que necesariamente sea la ordinaria mercantil.



76. Ello, pues la acción causal no hace referencia a una acción específicamente creada para el caso de que se extinga la acción cambiaria directa, sino que es la denominación que se utiliza para hacer referencia a la que se ejercitaría normalmente para obtener el pago, como si no hubiera existido el título valor.

77. De lo vertido por el Tribunal Colegiado en sus consideraciones derivó la tesis VII.1o.C.49 C (10a.), de rubro: "ACCIÓN CAUSAL. LA REFERIDA EN EL ARTÍCULO 168 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, DEBE EJERCITARSE EN LA VÍA CIVIL Y EN LA FORMA QUE CORRESPONDA AL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE QUE DIO LUGAR A LA EMISIÓN DEL TÍTULO DE CRÉDITO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."

78. Lo expuesto demuestra que los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si la única vía para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la mercantil o puede ser una vía diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.

79. **Segundo requisito:** Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.

80. Esta Primera Sala de la Suprema Corte estima que el segundo requisito para la existencia de un toque de diferendo entre los criterios contendientes queda debidamente cumplido, pues los Tribunales Colegiados contendientes al resolver los asuntos que se sometieron a su arbitrio llegaron a una resolución diferente.

81. Ello, ya que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al resolver el amparo directo 347/2019 consideró que la acción causal prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito, al ubicarse en el primer supuesto que prevé el numeral 1 de la citada ley, la vía para su ejercicio no puede ser distinta a la mercantil, es decir, la materia de la relación subyacente no impacta en la acción causal, que siempre será reclamable en vía mercantil.



82. Mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver el amparo directo 513/2017 determinó que la denominada "acción causal" comprendida en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito, se debe ejercitar mediante la vía y acción que correspondan al negocio jurídico subyacente que dio lugar a la emisión de ese documento, sin que necesariamente sea la ordinaria mercantil.

83. De las ejecutorias en contienda, se acreditan los diferendos interpretativos entre lo resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, pues mientras que para uno de ellos la única vía para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito es la mercantil, por lo que la materia de la relación subyacente no impacta en la acción causal; para el otro Tribunal Colegiado, la vía para el ejercicio de la acción causal debe ser la que corresponda al negocio jurídico subyacente que dio lugar a la emisión del título de crédito, sin que necesariamente sea la ordinaria mercantil.

84. Por tanto, esta Primera Sala concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se contradicen en la problemática materia de la presente contradicción de tesis, lo cual actualiza la necesidad de unificación de criterios a fin de evitar la incertidumbre jurídica respecto a **si la única vía para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la mercantil o puede ser una vía diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.**

85. Para dar respuesta al cuestionamiento materia de la presente contradicción de tesis, precisa señalar en primer término, lo que esta Primera Sala ha referido respecto a los rubros: título de crédito, acción cambiaria y acción causal.

86. El título de crédito es un documento de gran versatilidad y utilidad en el tráfico comercial, por sus características de literalidad, incorporación y abstracción; lo que significa que el derecho que en ellos se consigna, existe en tanto existe el propio documento, precisamente con los elementos y modalida-



des literalmente expresados en su texto, y con total independencia de cualquier hecho o acto que pudiere haber motivado su emisión.⁶

87. La doctrina afirma que, al emitirse un título de crédito, se pueden presentar dos clases de relaciones: "la que se suele calificar como causal, subyacente o fundamental; y la cambiaria, documental o cartácea".⁷

88. Por una parte, la relación jurídica fundamental es la derivada de una causa, tanto de la que originó la suscripción del título, como de la que motivó su transmisión, las cuales, pueden ser tanto de derecho civil o mercantil, las que se rigen por sus respectivas normas según sea el caso.⁸

89. El título de crédito es un efecto de una relación jurídica (causales, subyacentes o fundamentales), que pueden ser por ejemplo: "la compraventa de un automóvil, el préstamo de una suma de dinero, una donación, una permuta, etcétera; es decir, cualquier negocio jurídico puede dar nacimiento a un título de crédito, el cual nunca se crea por generación espontánea, ni aun en el caso hipotético del que diere nacimiento a un título sólo porque así le viene en gana y lo entregara a un beneficiario cualquiera pues entonces su creación obedecerá a una causa, obedecerá a un propósito de donación".⁹

90. De lo anterior se aprecia que el título de crédito emana y está vinculado con la relación jurídica "fundamental, causal o subyacente y, puesto que hay una relación de causa a efecto, queda en cierta forma supeditado a las razones, características o modalidades del negocio fundamental".¹⁰

91. Por otra parte, la relación jurídica cambiaria nace de la emisión y circulación del título de crédito, no de sus causas, y se rige de acuerdo con las normas del derecho mercantil.

⁶ Contradicción de tesis 10/2009, aprobada por esta Primera Sala, el siete de octubre de dos mil nueve, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández.

⁷ Abascal Zamora, José María, *La Relación Cambiaria y la Relación Fundamental*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, número 11, julio de 1979, págs. 39 y ss.

⁸ Contradicción de tesis 170/2013, resuelta por esta Primera Sala en sesión de veintiocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de votos.

⁹ Gómez Gordoa, José, *Títulos de crédito*, 12a. Ed., Porrúa, México, 2011, página 53.

¹⁰ Ídem.



92. Así, la relación cambiaria es única, y se transmite junto con la titularidad del título de crédito, operando plenamente características como la autonomía y abstracción, y que explican este tipo de relación.

93. Ahora bien, dichas relaciones jurídicas, tanto causales como la cambiaria, permiten el ejercicio de ciertas acciones para su cobro, las cuales, conforme a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito son cuatro, y pueden clasificarse como cambiarias y extra-cambiarias.

94. Así, dentro de la primera clasificación, se encuentran la acción cambiaria directa, y la acción cambiaria en vía de regreso, mientras que en la segunda categoría tenemos a la acción causal y la de enriquecimiento ilegítimo.¹¹

95. La acción cambiaria directa se funda exclusivamente en la emisión, y en su caso la transmisión de un título, así como la falta de pago, solamente se puede intentar en contra del principal obligado o sus avalistas, prescribe en tres años después de la exigibilidad del título de crédito y la puede intentar el tenedor de éste.

96. La acción cambiaria en vía de regreso se distingue de la acción cambiaria directa toda vez que puede intentarse contra cualquiera de los signatarios, excepto contra el principal obligado o sus avalistas, caduca cuando no se cumple con los requisitos de cobro y protesto, prescribe tres meses después de la fecha del protesto, sólo se puede intentar en contra de los que hayan firmado el título antes de la fecha en que lo hizo el que la ejercite, pues ningún signatario puede responsabilizarse con los anteriores.

97. En la segunda categoría se encuentra la acción causal y la de enriquecimiento ilegítimo.

98. La acción causal es independiente de la cambiaria, pues subsiste si ésta se pierde, siempre que derive del negocio que originó el título de crédito o su transmisión y que no haya habido novación.

¹¹ Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 3a. ed., Oxford, México, 2001, página 142.



99. Tal independencia se da en un escenario cambiante en el que una misma acción cambiaria puede circular con el título entre diversos titulares, pero en relación con la cadena de transmisiones, es regla general que existen diferentes acciones causales que justifican la entrega del título persona a persona.

100. En ese sentido, las acciones causales se originan y subyacen a cada transmisión, además la acción causal se da en la emisión y en la transmisión del título, por lo que no se trata de una relación jurídica sino de múltiples relaciones sucesivas en las que se basan dichas acciones, lo anterior se puede advertir del contenido del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el cual sostiene en la parte conducente lo siguiente:

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

"...

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

101. Por último, la acción de enriquecimiento ilegítimo permite que se reclame la suma del incremento patrimonial ocurrido sin causa alguna, en daño del tenedor del título de crédito.

102. La referida acción no se basa en el negocio jurídico que le dio origen al título ni a su transmisión, sólo puede fundarse en que el demandado se enriqueció en daño del tenedor, y procederá únicamente cuando se pruebe el empobrecimiento de éste y el enriquecimiento de aquél, ligados por una causalidad: la falta de pago del documento.

103. Por otra parte, debe precisarse que las características que tienen los títulos de crédito son diversas, y que cada autor las trata de manera distinta, entre ellas se encuentran la integración, incorporación, legitimación, literalidad, autonomía, abstracción y sustantividad.



104. Para los efectos que se pretenden resulta relevante destacar solamente lo atinente a la literalidad, la abstracción y la autonomía.

105. La literalidad implica el molde, y alcance de la obligación escrita en el documento, es decir, es "la pauta y medida del derecho",¹² es "todo aquello que mira a su contenido, extensión y modalidades",¹³ lo que conlleva que la medida del derecho incorporado en el título está determinada por el texto del documento, y su amplitud depende de la delimitación exacta de las palabras y números que están escritos en el papel.¹⁴

106. En efecto, la "literalidad significa simple y sencillamente que lo escrito en el texto del documento es lo que constituye el derecho",¹⁵ esto es importante, debido a que en esta materia todos los títulos provienen de una causa, a la cual la doctrina le denomina negocio fundamental, causal o subyacente, y cuando el documento se crea, emerge un derecho diverso que se ajusta a los términos en que se encuentra redactado en el documento cambiario.

107. Por ello, una vez producido el documento ya no puede variarse, debido a que las personas extrañas que lo adquieren, y que son ajenas a la relación jurídica causal, puedan tener la seguridad de que no ha variado el contenido del derecho que se encuentra plasmado en el título.

108. Por su parte, la abstracción implica que el derecho incorporado al documento se desvincula de la relación causal, es decir, uno es el derecho incorporado al título que se halla en las condiciones en que se encuentra redactado y otro, es el derecho que se originó del negocio jurídico que motivó su suscripción.

109. Con la abstracción, se facilita y asegura la adquisición y transmisión del documento y del derecho abstracto incorporado al mismo, evitando que su causa entorpezca el ejercicio de los derechos emergentes del título, como con-

¹² Vivante, apud. Gómez Gordoa, *Op. cit.*, página 47.

¹³ Ascarelli, ídem.

¹⁴ La literalidad de lo dispuesto en los artículos 5 y 17 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

¹⁵ Gómez Gordoa, José, *Op. cit.*, página 49.



secuencia de ésta, al portador no se le pueden oponer defensas emergentes de la causa que originó la emisión del documento.

110. En virtud de la autonomía, cada adquisición del título y por ende del derecho incorporado, es independiente de las relaciones existentes entre el deudor y los portadores anteriores, debido a que cada nuevo tenedor adquiere *ex novo* el derecho incorporado al documento, sin pasar a ocupar la posición que tenía su transmitente o los anteriores poseedores.

111. De lo antes referido se puede precisar lo siguiente:

- Que con la emisión de un título de crédito, se pueden presentar dos clases de relaciones la causal, subyacente o fundamental; y la cambiaria, documental o cartácea.

- Que la relación jurídica fundamental, es la derivada de una causa, que originó la suscripción del título.

- Que el título de crédito es un efecto de una relación jurídica (causales, subyacentes o fundamentales) y que cualquier negocio jurídico puede dar nacimiento a un título de crédito.

- Que la relación jurídica cambiaria nace de la emisión y circulación del título de crédito, no de sus causas y se rige de acuerdo con las normas del derecho mercantil.

- Que las relaciones jurídicas, tanto causales como cambiaria, permiten el ejercicio de ciertas acciones para su cobro y pueden clasificarse como cambiaria y extra-cambiarías.

- Que dentro de las extra-cambiarías se encuentra la acción causal, la cual es independiente de la cambiaria, pues subsiste si ésta se pierde, siempre que derive del negocio que originó el título de crédito o su transmisión y que no haya habido novación.

- Que todos los títulos de crédito provienen de una causa, a la cual se le denomina negocio fundamental, causal o subyacente.



112. Ahora bien, los asuntos sometidos a la consideración de los dos Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en la presente contradicción de tesis, versaron sobre casos en los que ha prescrito la acción cambiaria directa y el actor afirma tener contra el demandado una acción causal, derivada de los hechos que narra en la demanda, los cuales conducen a la existencia de un hecho o acto jurídico creador de una obligación jurídicamente exigible, esto es, una obligación que no se extinguió por la misma prescripción.

113. Al respecto, el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, último párrafo –que fue materia de los amparos directos sometidos al escrutinio de los Tribunales Colegiados contendientes–, prevé la posibilidad de que el tenedor del título de crédito pueda ejercer la acción causal en caso de que la cambiaria haya prescrito o caducado, en cuyo caso, su procedencia forzosamente requiere revelar la relación jurídica o negocio que dio como consecuencia la suscripción del título de crédito, porque su naturaleza derivada de la propia denominación exige el cumplimiento de ese requisito.¹⁶

¹⁶ Apoya lo expuesto la jurisprudencia 1a./J. 51/2015 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "ACCIÓN CAUSAL. LA CARGA PROCESAL DE REVELAR LA RELACIÓN JURÍDICA QUE DIO ORIGEN AL TÍTULO DE CRÉDITO POR EL QUE SE EJERCE CORRESPONDE AL ACTOR, SIN QUE LA OMISIÓN DE EXPRESARLA SE SUBSANE CON LO MANIFESTADO EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. El artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, último párrafo, prevé la posibilidad de que el tenedor del título de crédito pueda ejercer la acción causal en caso de que la cambiaria haya prescrito o caducado, en cuyo caso, su procedencia forzosamente requiere revelar la relación jurídica o negocio que dio como consecuencia la suscripción del título de crédito, porque su naturaleza derivada de la propia denominación exige el cumplimiento de ese requisito. Así, la carga procesal de esa revelación recae en el actor, por ser quien precisa los hechos en los que funda su pretensión, la que debe motivarse adecuadamente, no sólo para lograr un fallo favorable sino, de manera concomitante, para dar oportunidad al demandado de conocer a cabalidad los hechos que se le imputan y darles respuesta. Lo anterior se justifica porque es en atención a las afirmaciones atinentes a la causa de pedir de las pretensiones, que se abre el proceso, se escucha al demandado, se reciben pruebas, se formulan los alegatos, y sólo respecto de esa precisa causa se puede resolver en el juicio. Además, porque la individualización de la relación causal tiene gran importancia en este proceso, pues de ella dependen aspectos como la procedencia de la vía, el tipo de acción que ha de ejercerse, la prescripción, etcétera, que pueden determinarse según el tipo de relación jurídica, de manera que si no se identifica plenamente el acto jurídico subyacente, se imposibilita el ofrecimiento de pruebas a cargo del actor y se impide la defensa del demandado, quien debe tener conocimiento de la causa que origina la pretensión de su contraparte para estar en aptitud de oponer sus excepciones y defensas; de ahí que la omisión del actor de expresar cuál fue esa relación subyacente, no puede subsanarse con la referencia que se haga en la contestación de demanda.". Décima Época. Registro digital: 2010007. Instancia: Primera



114. Del citado artículo también se advierte que la acción causal es independiente de la acción cambiaria, al subsistir si ésta se pierde, siempre que derive del negocio que originó el título de crédito o su transmisión y que no hubiera novación. Lo anterior, porque la emisión o transmisión de los títulos de crédito proviene de un negocio jurídico subyacente; por tanto, para que el suscriptor de un título de crédito pueda ser demandado mediante una acción causal, es requisito que haya sido parte en el negocio jurídico del cual deriva dicha acción, con base en el principio *res inter alios acta* (relatividad de los contratos).¹⁷

115. Así, puede precisarse que la parte actora tiene el derecho de demandar la acción causal respecto de un título de crédito cuando haya prescrito la opción de reclamar la acción cambiaria, siempre y cuando no hubiera novación.

116. Ello, como se ha señalado, en atención a que la emisión o transmisión del título de crédito proviene de un negocio jurídico subyacente y, a que, a diferencia de la acción cambiaria, nace de las causas que originaron la emisión del citado título y no así de su sola emisión.

Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia civil, tesis 1a./J. 51/2015 (10a.), página 279.

¹⁷ Apoya lo expuesto la jurisprudencia 1a./J. 96/2013 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "ACCIÓN CAUSAL. EL ENDOSATARIO EN PROPIEDAD DE UN TÍTULO DE CRÉDITO NO PUEDE EJERCERLA CONTRA EL SUSCRIPTOR ORIGINAL. Del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se advierte que la acción causal es independiente de la acción cambiaria, al subsistir si ésta se pierde, siempre que derive del negocio que originó el título de crédito o su transmisión y que no hubiera novación. Lo anterior, porque la emisión o transmisión de los títulos de crédito proviene de un negocio jurídico subyacente, lo que implica que por cada endoso se generan diversas relaciones jurídicas entre endosatarios y endosantes. Por tanto, para que el suscriptor de un título de crédito pueda ser demandado mediante una acción causal, es requisito que haya sido parte en el negocio jurídico del cual deriva dicha acción, con base en el principio *res inter alios acta* (relatividad de los contratos). En consecuencia, el endosario en propiedad de un título de crédito no puede ejercer acción causal contra el suscriptor original, toda vez que éste carece de legitimación pasiva para ser demandado por el último tenedor, ya que no comparten una relación jurídica causal entre ellos, lo cual además contrasta con las acciones cambiarias, que emanan de los títulos de crédito que pueden exigirse contra el deudor original en la vía directa o contra los demás signatarios en vía de regreso.". Décima Época. Registro digital: 2005033. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, materia civil, tesis 1a./J. 96/2013 (10a.), página 291.



117. Si bien los Tribunales Colegiados contendientes son coincidentes en lo antes precisado, el problema en el presente asunto radica en cuál es la vía para el ejercicio de la acción causal, si es la mercantil o puede ser otra diversa atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente, respecto del título de crédito relativo.

118. En lo referente a la problemática referida, esta Primera Sala ha señalado lo siguiente:

119. Se ha mencionado que la individualización de la relación causal tiene gran importancia, ya que de ésta dependen varios aspectos, como son la procedencia de la vía, el tipo de acción que ha de ejercerse, la prescripción, etcétera; que pueden determinarse según el tipo de relación jurídica y el plazo. Si no se identifica plenamente el acto jurídico subyacente, se impide la defensa en relación a todas estas particularidades y de otras de muy diversa índole.¹⁸

120. Por lo que es útil señalar, que el término técnico jurídico de "acción" tiene, al menos, un significado genérico y uno específico. La acción *lato sensu*, es el derecho que tiene cualquier persona de poner en movimiento el órgano jurisdiccional del Estado; y la acción *strictu sensu*, es el medio procesal tendente a solicitar que el órgano jurisdiccional declare la existencia de un derecho determinado, por ser ello la consecuencia que la norma atribuye a determinados hechos cuya actualización afirma el accionante: acción reivindicatoria, acción de petición de herencia, acción cambiaria, acción de gestión de negocios, acción de compra, de venta, de indemnización por daños, entre muchas otras.

121. Desde esta perspectiva, cuando en el último párrafo del artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se hace referencia a la "acción causal", no se indica el derecho abstracto de poner en movimiento al órgano jurisdiccional, sino a una acción en estricto sentido; y tampoco se hace referencia a una acción específicamente creada para el caso de que se extinga la acción cambiaria directa, sino que se da este nombre a la acción específica que se ejercitaría normalmente, si la relación que subyace a la emisión del título

¹⁸ Contradicción de tesis 131/2014, antes referida.



de crédito se hubiera celebrado de manera lisa y llana, esto es, sin emitir un título cambiario. Así, la acción causal puede ser la acción hipotecaria, prendaria, de compra, de arrendamiento, de transacción, de gestión de negocios, o en fin, cualquier acción que tutele el derecho que se pretende reclamar en juicio.

122. Además de que el juicio en el que se ejercite dicha acción se regirá por las normas aplicables a la naturaleza de la acción de que se trate, en tanto que puede ser cualquiera que tutele el derecho que pretende reclamarse.¹⁹

¹⁹ Apoya lo expuesto, la jurisprudencia 1a./J. 109/2009, de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "TÍTULOS DE CRÉDITO. LA PRESENTACIÓN DEL TÍTULO SUSCRITO POR EL DEMANDADO, ADMINICULADO CON SU CONFESIÓN EN EL SENTIDO DE QUE LO SUSCRIBIÓ, Y LA NARRACIÓN DE LA RELACIÓN CAUSAL SUBYACENTE EN LA DEMANDA, DESPUÉS DE PRESCRITA LA ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA, SON INSUFICIENTES PARA PROBAR LA ACCIÓN CAUSAL. La acción causal a que se refiere el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que subsiste después de prescrita la acción cambiaria directa, es aquella que eventualmente puede derivar de la relación causal que subyace a la suscripción del título de crédito, por lo que el juicio en que se ejercite dicha acción se regirá por las normas aplicables a la naturaleza de la acción de que se trate, en tanto que puede ser cualquiera que tutele el derecho que pretende reclamarse. Así, el actor debe probar en el juicio su acción, es decir, narrar y demostrar los hechos cuya actualización, en su concepto, dieron origen a la relación causal, a fin de que el Juez los valore y les atribuya la calidad y consecuencias jurídicas que en derecho procedan. Por ello y en virtud de que para probar la acción causal debe acreditarse la existencia de la relación causal, que es distinta e independiente del título de crédito, se concluye que la presentación del título suscrito por el demandado, adminiculado con su confesión en el sentido de que lo suscribió, y la narración de la relación causal subyacente en la demanda, después de prescrita la acción cambiaria directa, son insuficientes para probar la acción causal, pues si bien tales probanzas pueden demostrar que existió la obligación cambiaria, no prueban la existencia de la distinta obligación cuya fuente es la relación causal subyacente en esa relación cambiaria. En efecto, el hecho de que determinada prueba, por sus características formales o de elaboración, es decir, por su continente, pueda producir valor probatorio pleno para demostrar hechos en general, no significa que, por su contenido, sea apta para acreditar los hechos que afirma su oferente; de ahí que en el supuesto referido el alcance probatorio tanto del título de crédito como de la confesión judicial se limita a demostrar la existencia de la obligación cambiaria extinguida por prescripción, e incluso indiciariamente pueden demostrar que el actor, de buena fe, pretende hacer valer la acción derivada de la relación causal subyacente a la suscripción del título, pero con ello no se demuestra que los hechos narrados sean ciertos, y mucho menos que merezcan la valoración jurídica que hace procedente la acción, pues tal extremo no es consecuencia ordinaria del hecho conocido demostrado. Además, no es jurídicamente válido revertir la carga probatoria en perjuicio del demandado para que, en su caso, demuestre no solamente lo que argumenta en sus excepciones o defensas, sino la verdadera naturaleza de la relación causal en que se sustenta la demanda, pues ello, además de implicar una indebida carga probatoria, puede desvirtuar la naturaleza del juicio entablado en su contra, que debe tramitarse en la vía y con los requisitos correspondientes a la naturaleza de la acción causal.". Novena Época. Registro digital: 164423. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, junio de 2010, materia civil, tesis 1a./J. 109/2009, página 192.



123. Debido a las características del título de crédito, se usa para incorporar cualquier derecho, y por tanto, puede tener tantas causas como fuentes de derechos y obligaciones existen en las relaciones entre personas, ya sea que se trate de un derecho derivado de las figuras jurídicas típicamente establecidas en la ley, o de cualquier otro tipo de crédito o débito, o en otras palabras, ya sea que exista o no una acción jurídica específica para hacerlos valer.²⁰

124. De lo considerado por esta Primera Sala en los párrafos precedentes se puede concluir que la vía mercantil no es el único medio a través del cual los justiciables pueden reclamar el pago de un título de crédito a través de la acción causal, pues como se expuso, la referida acción no se creó para el caso que se extinguiera la acción cambiaria directa, sino que se otorgó ese nombre a la acción específica que se ejercitaría normalmente sin que existiera de por medio un título cambiario.

125. Por lo que, al no depender la acción causal de forma directa de la acción cambiaria, es decir de la emisión del título relativo, sino del acto del que derivó la acción, en consecuencia, las características que rigen a la acción cambiaria no le son inherentes a la acción causal.

126. En atención a ello, si bien la relación jurídica cambiaria nace de la emisión y circulación del título de crédito y se rige de acuerdo con las normas del derecho mercantil, en atención a lo previsto en los artículos 167 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito²¹ y 1,391, fracción IV, del Código de Comercio,²² de los que se aprecia que la acción cambiaria debe ejercerse en la vía ejecutiva mercantil.²³

²⁰ Contradicción de tesis 10/2009 antes referida, argumento que se reiteró en el amparo directo en revisión 541/2010, resuelto por la Primera Sala en sesión de diecinueve de mayo de dos mil diez, por unanimidad de votos.

²¹ "Artículo 167. La acción cambiaria contra cualquiera de los signatarios de la letra es ejecutiva por el importe de ésta, y por el de los intereses y gastos accesorios, sin necesidad de que reconozca previamente su firma el demandado. ..."

²² "Artículo 1391. El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

" ...

"IV. Los títulos de crédito; ..."

²³ Apoya lo expuesto, la jurisprudencia 1a./J. 42/2012 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "ACCIÓN CAMBIARIA. DEBE EJERCERSE EN LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL.



127. En ese sentido, la normativa antes referida no le es aplicable a la acción causal y, por tanto, el justiciable no está supeditado a ejercer su acción únicamente a través de la vía ejecutiva mercantil, consecuentemente, el cobro del título relativo puede reclamarse en otras vías mediante el ejercicio de la acción causal, cuando así lo decida el tenedor del título o cuando, por ejemplo, haya prescrito la acción cambiaria.²⁴

128. Ello, pues como se refirió con anterioridad, el acto materia de la acción causal puede ser de muy diversa índole, pues puede tratarse de acción hipotecaria, prendaria, de compra, de arrendamiento, entre otros, de ahí que la vía que deberá ejercer el justiciable no necesariamente deberá ser la mercantil, sino la que corresponda a cada caso.

La interpretación gramatical y sistemática de los artículos 167 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 1377 y 1391, fracción IV, del Código de Comercio, lleva a afirmar que la acción cambiaria para lograr el cumplimiento de las obligaciones consignadas en un título de crédito debe ejercerse en la vía ejecutiva mercantil y no en la ordinaria, pues dicho artículo 1377 prevé que el juicio ordinario mercantil procede en las contiendas que no tengan señalada una tramitación especial en las leyes mercantiles y, en el caso de la acción cambiaria, existe ese procedimiento especial, conforme a los indicados artículos 167 y 1391, fracción IV, en relación con el 5o. de la citada ley, que establecen expresamente que la acción cambiaria es ejecutiva y procede cuando se trata de hacer efectiva la obligación consignada en un título de crédito. De ahí que la acción cambiaria debe ejercerse en la vía ejecutiva mercantil y excluirse la ordinaria para tal efecto, pues el trámite del juicio ordinario contraviene la naturaleza de la acción cambiaria que tiene como único fin la ejecución del título de crédito mediante un procedimiento breve, de ahí que esa ejecución no puede llevarse a cabo en un juicio ordinario cuyas etapas procesales distan de ser sumarias.". Décima Época. Registro digital: 2000698. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, materia civil, tesis 1a./J. 42/2012 (10a.), página 334.

²⁴ Apoya lo expuesto, la tesis 1a. XLII/2012 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "TÍTULO DE CRÉDITO. EL COBRO DE LA OBLIGACIÓN CONSIGNADA EN AQUEL PUEDE REALIZARSE EN LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL O MEDIANTE LAS VÍAS QUE PROCEDAN AL EJERCER LA ACCIÓN CAUSAL. Si bien es cierto que en los artículos 167 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 1391, fracción IV, del Código de Comercio, se advierte que la acción cambiaria debe ejercerse en la vía ejecutiva mercantil cuando se trata de hacer efectiva la obligación consignada en un título de crédito, esa situación no impide que su cobro pueda reclamarse en otras vías mediante el ejercicio de la acción causal, cuando así lo decida el tenedor del título o cuando, por ejemplo, haya prescrito la acción cambiaria.". Décima Época, Registro digital: 2000928. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, materia civil, tesis 1a. XLII/2012 (10a.), página 1115.



129. Máxime que como se precisó, el juicio en el que se ejercite dicha acción se regirá por las normas aplicables a la naturaleza de la acción de que se trate, por lo que será aplicable cualquiera que tutele el derecho que se pretenda reclamar.

130. En atención a lo expuesto y en respuesta al cuestionamiento motivo de la presente contradicción de tesis, se concluye que para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la vía mercantil no es la única procedente, toda vez que puede ejercerse en una vía diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.

131. Corolario a lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

ACCIÓN CAUSAL. LA VÍA MERCANTIL NO ES LA ÚNICA QUE PROCEDE PARA SU EJERCICIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos directos sostuvieron criterios distintos al analizar si la única vía para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la mercantil, o si puede ser una diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la vía mercantil no es la única procedente para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ya que debe atenderse a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.

Justificación: El artículo 168, último párrafo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, prevé la posibilidad de que el tenedor del título de crédito pueda ejercer la acción causal en caso de que la cambiaria haya prescrito o caducado; sin que la acción causal sustituya a la cambiaria, ya que no se creó



para el caso de que se extinguiera la acción cambiaria, sino que se otorgó ese nombre a la acción específica que se ejercitaría normalmente sin que existiera de por medio un título cambiario, por tanto, a diferencia de la acción cambiaria, que depende de la emisión del título relativo, la acción causal es independiente y su ejercicio sólo depende del acto del que derivó la acción. En consecuencia, si la acción cambiaria atendiendo a sus características y a lo previsto en los artículos 167 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 1391, fracción IV, del Código de Comercio únicamente puede ejercerse en la vía ejecutiva mercantil, no sucede lo mismo con la acción causal, la cual al no atender a la misma naturaleza que la acción cambiaria, la vía mercantil no será la única procedente para su reclamo, ya que se puede ejercer a través de otra vía diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo. Además de que la acción causal contenida en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no se refiere al derecho abstracto de poner en movimiento al órgano jurisdiccional, sino a una acción en estricto sentido, así la acción causal puede ser, entre otras, la acción hipotecaria prendaria, de compra, de arrendamiento, de transacción, de gestión de negocios o, en fin, cualquier acción que tutele el derecho que se pretende reclamar en juicio.²⁵

VII. Decisión

132. En suma, se concluye que respecto del cuestionamiento relativo a **si la única vía para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la mercantil o puede ser una vía diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo**, sí existe contradicción de tesis entre los criterios denunciados, en consecuencia debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

²⁵ Tesis jurisprudencial aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada a distancia de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, a la cual se le otorgó el número 5/2021 (10a.).



PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

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

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

Notifíquese; y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

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

Nota: Las tesis aisladas XVIII.4o.7 C (10a.) y 1a. XXX/2011 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1600, con número de registro digital: 2004125 y Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 630, con número de registro digital: 162682, respectivamente.

La tesis de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 769, con número de registro digital: 203143.



Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 51/2015 (10a.), 1a./J. 96/2013 (10a.) y VII.1o.C.49 C (10a.) citadas en esta ejecutoria, debe dejarse también aparecidas publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, del viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas y del viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 389/2019.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión virtual celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos,¹ la contradicción de tesis 389/2019, suscitada entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

I. Razones que sustentan la decisión.

2. En la ejecutoria se determinó como punto de contradicción a resolver, el relativo a si la única vía para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la mercantil o si procede una vía diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.
3. Ese planteamiento fue resuelto en el sentido de que **la vía mercantil no es el único medio a través del cual los justiciables pueden reclamar el pago de un título de crédito a través de la acción causal**, pues ésta no se creó para el caso que se extinguiera la acción cambiaria directa, sino que se otorgó ese nombre a la acción específica que se ejercitaría normalmente sin que existiera de por medio un título cambiario.
4. De ahí que, al no depender la acción causal de forma directa de la acción cambiaria, esto es, de la emisión del título relativo, sino del acto del que derivó la

¹ De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



acción; entonces, las características que regían a la acción cambiaria no le eran inherentes a la acción causal.

5. Por tanto, se concluyó que el cobro del título relativo puede reclamarse en otras vías mediante el ejercicio de la acción causal, cuando así lo decida el tenedor del título o cuando, por ejemplo, ha prescrito la acción cambiaria.² Por lo cual podría tratarse de una acción hipotecaria, prendaria, de compra, de arrendamiento, entre otras, por lo cual, **la vía que deberá ejercer el justiciable no necesariamente tiene que ser la mercantil, sino la que corresponda a cada caso.**

II. Razones del voto.

6. Estoy de acuerdo con la conclusión alcanzada en la sentencia, en cuanto a que se deben abrir las posibles vías en que se promueva la acción causal de un título de crédito (la cual mayormente se promueve en la vía mercantil) a fin de que también pueda serlo en la vía civil, según la naturaleza del negocio jurídico subyacente.
7. La razón de este voto es únicamente para establecer que, desde mi punto de vista, la apertura hacia otras vías distintas a la mercantil, y que generalmente será la civil, no debe ser motivo para eventualmente representar una restricción hacia la vía elegida, cuando hubiere duda o discrepancia entre las partes sobre cuál corresponde al negocio jurídico subyacente; por tanto, y dada la afinidad existente entre los procesos civiles y mercantiles, considero que ante esos escenarios debe darse la mayor apertura posible y tenerse por procedente la vía en que se haya promovido.
8. Lo anterior se funda, en primer lugar, en la concepción del proceso judicial como un instrumento para la realización del derecho sustantivo, de manera que

² Véase la tesis 1a. XLII/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes: "TÍTULO DE CRÉDITO. EL COBRO DE LA OBLIGACIÓN CONSIGNADA EN AQUÉL PUEDE REALIZARSE EN LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL O MEDIANTE LAS VÍAS QUE PROCEDAN AL EJERCER LA ACCIÓN CAUSAL. Si bien es cierto que en los artículos 167 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 1391, fracción IV, del Código de Comercio, se advierte que la acción cambiaria debe ejercerse en la vía ejecutiva mercantil cuando se trata de hacer efectiva la obligación consignada en un título de crédito, esa situación no impide que su cobro pueda reclamarse en otras vías mediante el ejercicio de la acción causal, cuando así lo decida el tenedor del título o cuando, por ejemplo, haya prescrito la acción cambiaria.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1115 y registro digital: 2000928.



representa un conjunto de formalidades que han de seguirse, según el derecho fundamental del debido proceso, para lograr la realización de la tutela judicial en las controversias entre los sujetos.

9. Desde ese punto de vista, tanto el proceso civil como el mercantil pueden representar un instrumento válido para la realización del derecho sustantivo sometido a la resolución de los tribunales, sin que el seguimiento de una precisa vía, la civil o la mercantil, tenga una entidad tal que represente un valor en sí mismo, que deba prevalecer por encima del derecho sustantivo que con él se busca realizar.
10. Esto conecta con el mandato constitucional contenido en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, 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.
11. De esa manera, mi propuesta tiende a evitar que el criterio generado pudiera ser utilizado para dar el efecto adverso de restringir la procedencia de la acción, para ahora abrir un debate sobre cuál es la naturaleza del negocio subyacente, es decir, si corresponde a la civil o mercantil, y rechazar o declarar improcedente un juicio por estimar que se trata de una u otra materia o vía.
12. Situación que sería desafortunada, porque iría en detrimento del derecho de acceso a la justicia y del principio *pro actione*, que exige que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente *la ratio* de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.
13. Por las razones externadas, respetuosamente formulo el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCIÓN CAUSAL. LA VÍA MERCANTIL NO ES LA ÚNICA QUE PROCEDE PARA SU EJERCICIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos directos sostuvieron criterios distintos al anali-



zar si la única vía para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la mercantil, o si puede ser una diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la vía mercantil no es la única procedente para el ejercicio de la acción causal, prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ya que debe atenderse a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo.

Justificación: El artículo 168, último párrafo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, prevé la posibilidad de que el tenedor del título de crédito pueda ejercer la acción causal en caso de que la cambiaria haya prescrito o caducado; sin que la acción causal sustituya a la cambiaria, ya que no se creó para el caso de que se extinguiera la acción cambiaria, sino que se otorgó ese nombre a la acción específica que se ejercitaría normalmente sin que existiera de por medio un título cambiario, por tanto, a diferencia de la acción cambiaria, que depende de la emisión del título relativo, la acción causal es independiente y su ejercicio sólo depende del acto del que derivó la acción. En consecuencia, si la acción cambiaria atendiendo a sus características y a lo previsto en los artículos 167 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 1391, fracción IV, del Código de Comercio únicamente puede ejercerse en la vía ejecutiva mercantil, no sucede lo mismo con la acción causal, la cual al no atender a la misma naturaleza que la acción cambiaria, la vía mercantil no será la única procedente para su reclamo, ya que se puede ejercer a través de otra vía diversa, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico subyacente que dio origen a la emisión del título de crédito respectivo. Además de que la acción causal contenida en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no se refiere al derecho abstracto de poner en movimiento al órgano jurisdiccional, sino a una acción en estricto sentido, así la acción causal puede ser, entre otras, la acción hipotecaria prendaria, de compra, de arrendamiento, de transacción, de gestión de negocios o, en fin, cualquier acción que tutele el derecho que se pretende reclamar en juicio.



1a./J. 5/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 389/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 27 de enero de 2021. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Ana María García Pineda.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al resolver el amparo directo 347/2019, en el que consideró que la acción causal prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mediante la cual el acreedor puede exigir el pago de un adeudo consignado en un título de crédito, se ubica en el primer supuesto que prevé el numeral 1 de la citada ley, atinente a que se regula exclusivamente por cuestiones procesales mercantiles, por ende, la vía para su ejercicio no puede ser distinta a la mercantil, esto es, la materia de la relación subyacente no impacta en la acción causal, que siempre será reclamable en vía mercantil; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 513/2017, que dio origen a la tesis aislada VI-I.1o.C.49 C (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN CAUSAL. LA REFERIDA EN EL ARTÍCULO 168 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, DEBE EJERCITARSE EN LA VÍA CIVIL Y EN LA FORMA QUE CORRESPONDA AL NEGOCIO JURÍDICO SUBYACENTE QUE DIO LUGAR A LA EMISIÓN DEL TÍTULO DE CRÉDITO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, página 2752, con número de registro digital: 2017047.

Tesis de jurisprudencia 5/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



CARTA FACTURA. CUANDO SE CONCATENE CON OTROS MEDIOS DE PRUEBA PUEDE ACREDITAR LA PROPIEDAD DE UN VEHÍCULO AUTOMOTOR EN UN JUICIO DE TERCERÍA EXCLUYENTE DE DOMINIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 185/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 25 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."⁵, así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido

⁵ Tesis P. I/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 9, con número de registro digital: 2000331.



por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en un tema que, por su naturaleza civil, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haberse realizado por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, en contra del criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

7. TERCERO.—**Posturas contendientes.** Los posicionamientos de los tribunales se describirán con relación al tema de que si la carta factura es idónea para acreditar la propiedad de un vehículo automotor.

1. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo *****:

1.1 **Antecedentes:** ***** , promovió una tercería excluyente de dominio, en la controversia de arrendamiento inmobiliario ***** , seguida ante el Juzgado Décimo Primero del Arrendamiento Inmobiliario en la Ciudad de México, por ***** , contra ***** y ***** ; tercería relacionada con el automóvil embargado en dicha controversia, respecto del que el actor tercerista adujo ser propietario.

***** , contestó la tercería y negó la procedencia de ésta.

1.2 **Sentencia de primera instancia.** El Juez dictó sentencia en la que declaró procedente la tercería, por lo que excluyó del embargo trabado en el juicio principal el automóvil del que adujo ser propietario el tercerista.

1.3 **Apelación.** ***** , interpuso recurso de apelación y la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México emitió sen-



tencia en el toca ***** confirmando la resolución recurrida y condenando al apelante al pago de costas en esa instancia.

1.4 **Demanda de amparo.** Inconforme con la anterior resolución, ***** promovió demanda de amparo directo y el Tribunal Colegiado del conocimiento, en la parte conducente sobre la acreditación del automóvil embargado, partió de la base de que el documento idóneo para acreditar la propiedad de un automóvil era la factura, pues ésta podía alcanzar la suficiencia probatoria respecto de ciertos bienes, cuando existía un uso consolidado y generalizado, respecto a un empleo para cierto objetivo, como ocurría con la propiedad de los automóviles, lo que se apoyaba en el hecho de que el uso de la factura como título de propiedad se ha generalizado, ya sea para probar su adquisición de la agencia de automóviles, como los endosos a sus sucesivos adquirentes; que, incluso, en la ley se le consideraba como base para calcular el impuesto de tenencia o uso de vehículos.

1.5 Pero que existían casos en que, por diversas circunstancias, no era factible presentar la factura, sino únicamente la denominada carta factura, que suele usarse, mayormente, en las compras a plazos, en que se ha otorgado un crédito directo, o en la modalidad conocida como autofinanciamiento.

1.6 Que al entregarse en prenda la factura al acreedor (institución de crédito, grupo de consumidores), será expedida al comprador, por parte de la agencia o distribuidora de automóviles, **la carta factura, a la que suele dársele una breve vigencia a que estaba circunscrita en función de su naturaleza transitoria.**

1.7 Precisó que la carta factura servía a un fin limitado, la acreditación de la propiedad del vehículo automotor para fines administrativos y, en su caso, para efectos tributarios, a diferencia de la factura que funcionaba como título de propiedad del automóvil que tiene vocación de permanencia.

1.8 Adujo el Tribunal Colegiado que en una tercería excluyente de dominio era necesario acreditar plenamente la propiedad del bien correspondiente, dado que debía fundarse en el dominio que, sobre los bienes en cuestión, alegara el tercero, quien de ningún modo podría promoverla válidamente si consintió "en



la constitución del gravamen", conforme a lo establecido en el artículo 659 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y, para tal propósito, la carta factura, por su naturaleza de documento emitido por el enajenante, sin satisfacer los requisitos legales exigibles, así como para una finalidad y una vigencia limitadas, susceptibles de apreciarse conforme a la regla de la experiencia prevista en el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, **carecía de valor probatorio pleno, aunque podía tenerlo indiciario.**

1.9 Por lo que **la carta factura requería ser concatenada con diversos medios probatorios, aunque tuvieran similar valor indiciario, a fin de ser robustecido y conseguir la prueba plena**, siendo, entre los diversos elementos probatorios que podían administrarse a una carta factura para acreditar la propiedad de un automóvil, a guisa de ejemplo, los comprobantes de pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y la tarjeta de circulación, además de que era posible ofrecer la ratificación de la propia carta factura a cargo de quien la expidió, el informe de este último sobre la celebración de la operación de compraventa, el contrato de compraventa, el de crédito y la cotización que le antecedió, en su caso, o la copia simple de la factura; **los que debían reflejar, al vincularse, la situación que guardaba el vehículo en un momento determinado.**

1.10 Además de que las circunstancias fácticas que rodean a la transmisión de la propiedad de un vehículo no pueden desconocerse y, por ende, el valor de los elementos probatorios administrados a la carta factura, dependerá de las circunstancias concurrentes.

1.11 De la resolución en comento, emitida en el amparo directo *********, derivó la tesis I.4o.C.186 C, con rubro siguiente: "CARTA FACTURA. POR REGLA GENERAL ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR LA PROPIEDAD DE UN VEHÍCULO AUTOMOTOR."⁶

⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 2017, con número de registro digital: 165603, del texto siguiente:

"El documento idóneo para acreditar la propiedad de un automóvil es la factura, empero, existen casos en que ante la imposibilidad de presentarla, únicamente se aporta la carta factura, es decir, una constancia de compraventa expedida por la parte enajenante del vehículo, generalmente una distribuidora automotriz, a favor del adquirente, que suele usarse en las compras a plazos, en que



2. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo *****:

se ha otorgado un crédito directo, o en la modalidad conocida como autofinanciamiento, en espera de que sea emitida la factura que reúna los requisitos fiscales exigibles, por lo que su utilización y vigencia son, usualmente, acotadas en el propio texto del documento. Con la carta factura, es factible para el comprador acreditar la propiedad del vehículo ante las autoridades administrativas encargadas de los trámites de registro vehicular, y fue posible utilizarla para el mismo propósito en años recientes, a semejanza de la factura, ante las autoridades fiscales en relación con el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. A esa utilización restringida de la carta factura, se añade la breve vigencia a que está circunscrita en función de su naturaleza transitoria evidenciada por el hecho de que antecede a la factura, y será, en su momento, sustituida por esta última, o bien, por la circunstancia de que existe esa factura pero ha sido objeto de garantía prendaria, quedando en poder del acreedor. Lo primero ocurre cuando la compraventa del vehículo automotor es al contado, caso en el que se expide la carta factura que, de acuerdo con los usos mercantiles, suele tener una vigencia que oscila entre una semana y treinta días, tiempo durante el cual la agencia o la distribuidora de automóviles obtendrá del fabricante o ensamblador la documentación del bien enajenado por cuenta ajena o propia, según se trate de una empresa que actúe bajo un contrato de agencia o un contrato de distribución. En todo caso, la empresa deberá obtener la documentación del vehículo por parte del fabricante o ensamblador (pedimento de importación, comprobante de suministro, etcétera), y sólo entonces expedirá la factura, cuya función, únicamente de forma provisional y para los usos antes indicados, habrá satisfecho la carta factura que, por tanto, será sustituida por aquella, como título de propiedad con vocación de permanencia. La segunda hipótesis de otorgamiento de una carta factura se actualiza cuando la factura ha sido emitida, pero esta última es entregada en garantía prendaria a la institución crediticia correspondiente, en caso de préstamos, o al grupo de consumidores respectivo, si la adquisición se realizó a través de una adjudicación en la modalidad de autofinanciamiento. Al entregarse en prenda la factura al acreedor, será expedida al comprador, por parte de la agencia o distribuidora de automóviles, la carta factura a fin de que se utilice para los propósitos previamente indicados durante el plazo de vigencia que suele ser, en tal supuesto, de treinta, sesenta o más días. De esa manera, la carta factura sirve a un fin limitado, a diferencia de la factura que funciona como título de propiedad del automóvil. Además, la primera está caracterizada por su provisionalidad, al emitirse sólo por la breve temporalidad que determina su naturaleza transitoria, a diferencia de la segunda que tiene vocación de permanencia, aunque puede ser sustituida por otra similar, en caso de extravío, robo o destrucción. Ahora bien, en una tercería excluyente de dominio es necesario acreditar plenamente la propiedad del bien correspondiente, según dispone el artículo 659 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y para tal propósito, la carta factura, por su naturaleza de documento emitido por el enajenante sin satisfacer los requisitos legales exigibles, así como para una finalidad y una vigencia limitadas, susceptibles de apreciarse conforme a la regla de experiencia prevista en el artículo 402 del mismo código, carece de valor probatorio pleno, aunque puede tenerlo indiciario, indicio que con el transcurso del tiempo se debilita progresivamente, porque entre más lejana resulta la fecha de su expedición, más difícil resulta de creer que no se haya expedido la factura original o cubierto el crédito que garantizaba. De manera que, como tal, requiere ser concatenado a otras probanzas, aunque tengan similar valor indiciario, pero de la misma o mayor entidad probatoria que la propia carta factura, a fin de ser robustecido, y conseguir la prueba plena."



2.1 **Antecedentes:** ***** demandó en procedimiento ordinario laboral seguido bajo el expediente ***** , ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Iguala, Guerrero, bajo de ***** , ***** o ***** (sic) ***** , D´Gerardo Tour´s, Sociedad Anónima de Capital Variable, Renta de Autobuses y Eurovan para Viajes Especiales a toda la República, Sociedad Anónima de Capital Variable y a quien resultara responsable, propietario o patrón de la fuente de trabajo, el pago de tres meses de salario por concepto de indemnización constitucional, aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, prima de antigüedad y salarios caídos.

Se emitió un laudo, en el que se determinó que el actor ***** demostró la procedencia de su acción principal consistente en el despido injustificado del que dijo fue objeto por parte de ***** , y en consecuencia se declaró procedente la acción principal, y se fincó a ***** el pago de las prestaciones reclamadas.

Posteriormente, la responsable dictó un auto de requerimiento y/o embargo por \$1'046,268.40 (un millón cuarenta y seis mil doscientos sesenta y ocho pesos 40/100 moneda nacional) y, por tal motivo, se embargaron tres autobuses.

2.2 Derivado de lo anterior, ***** , ***** y ***** o ***** (sic) ***** , promovieron ante la aludida Junta especial, tercería excluyente de dominio (expediente *****), en la que señalaron que los vehículos embargados eran de su propiedad.

2.3 Seguidos los trámites, se dictó un primer laudo, en el que declaró procedente la tercería excluyente de dominio y se determinó que los autobuses que habían sido embargados, quedaban destrabados en cuanto al embargo del cual habían sido objeto.

2.4 En contra de aquel laudo, ***** , promovió amparo directo, en el que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito en el amparo directo ***** , concedió el amparo para el efecto de dejar insubsistente el laudo que destrababa el embargo, y se considerara que la carta factura del diecinueve de junio de dos mil dieciocho no acreditaba



la propiedad a favor de ***** o ***** (sic) *****, respecto de uno de los vehículos embargados.

2.5 En cumplimiento a la sentencia constitucional, se emitió un segundo laudo, y se puntualizó que era procedente la tercería excluyente de dominio de los bienes que se describían, única y exclusivamente por lo que hacía a los actores terceristas ***** y *****, no así por lo que hacía a la actora ***** o ***** (sic) ***** y, en consecuencia, se destrabó dicho embargo sobre los bienes de los dos primeros actores incidentitas (sic), no así el autobús embargado del cual se dijo propietaria la actora incidentita (sic) ***** o ***** (sic) *****.

2.6 En contra de ese laudo, ***** o ***** (sic) ***** promovió amparo directo, del cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, y en el amparo directo ***** , resolvió conceder el amparo a la quejosa para el efecto de que se dejara insubsistente el laudo del veintidós de marzo de dos mil diecinueve y se emitiera otro en el que se valorara la carta factura, respecto a uno de los autobuses, que ***** o ***** (sic) ***** presentó en la diligencia de embargo.

2.7 En cumplimiento, se emitió un tercer laudo, empero en auto del diez de septiembre de dos mil diecinueve, se consideró que existió exceso en el cumplimiento del fallo constitucional, por lo que se vinculó a la responsable dejara insubsistente el laudo señalado y emitiera uno nuevo con las directrices que se le precisaron.

2.8 En un cuarto laudo, en cumplimiento, la responsable determinó procedente la tercería excluyente de dominio y destrabó embargo de los autobuses embargados, incluso del que se ostentó propietaria de ***** o ***** (sic) *****.

2.9 Demanda de amparo. Derivado de lo anterior, ***** , promovió amparo, y mediante resolución dictada en el amparo directo ***** el Tribunal Colegiado resolvió que, en lo concerniente a la carta factura exhibida en la dili-



gencia de embargo, resultaba apta para acreditar la propiedad del autobús cuya propiedad ostentaba ***** o ***** (sic) *****.

2.10 Lo anterior, al haber analizado qué acreditaba la carta factura y en qué grado.

2.11 Señaló el Tribunal Colegiado que, ordinariamente, en la venta de vehículos se entregaba una factura o carta factura. La primera, cuando eran pagados en su totalidad y la segunda cuando se adeudaba parte de su precio.

2.12 La factura daba derecho a su tenedor para que el vehículo pudiera ser emplacado y obtener la tarjeta de circulación a nombre de esa persona y que lo mismo posibilitaba la carta factura.

2.13 El propietario de la factura podía enajenar el vehículo mediante su endoso, y el tenedor de la carta factura también, pero que, en este último caso, implicaba ceder la deuda respecto al precio restante del vehículo, con el consentimiento de la institución que otorgó el financiamiento.

2.14 De lo que coligió el tribunal que la naturaleza de la carta factura era la de un título de propiedad cuya fuente era un contrato de compraventa a plazos.

2.15 Adujo que conforme a los artículos 2248 y 2249 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), si una persona adquiría un vehículo y le era entregada una carta factura porque aún no pagaba el total del precio, ese hecho, ordinariamente, indicaba que el acto jurídico fuente del documento fue un contrato de compraventa conforme al cual se transfería la propiedad, porque se convino sobre el bien y fue entregada su posesión, aunado a que se pactó el precio y se pagó una parte. Por lo que la falta de pago total no destruía la existencia de la compraventa.

2.16 Respecto a la propiedad señaló que, en términos de lo establecido en el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), si con motivo de la entrega de una carta factura se otorgaba la posesión del vehículo, el tenedor podía usarlo y disfrutar de las ganancias que le pudiera



generar, emplacarlo y obtener la tarjeta de circulación a su nombre e, incluso, enajenarlo. **Por lo que, con la carta factura se acreditaba la propiedad del vehículo a favor de su titular.**

2.17 Aclaró que no se soslayaba que la compraventa de vehículos implica un tráfico constante y rápido; sin embargo, tal circunstancia no podía atenuar el valor probatorio de la carta factura conforme transcurría el tiempo, **pues el valor de las documentales no dependía de su antigüedad.**

2.18 De lo que concluyó que, cuando el propietario de un vehículo lo enajenaba, la factura o carta factura se endosaría a favor del nuevo adquirente y se le entregaría, ya que era el documento básico para acreditar el derecho sobre el automotor, por lo que no existía circunstancia razonable para que una persona que enajenara un vehículo conservara esos documentos. **De ahí que si determinada persona, en cierto momento, detentaba una factura o carta factura era porque también tenía la propiedad sobre el vehículo relativo.**

8. CUARTO.—**Presupuestos para determinar la existencia o inexistencia de la contradicción.**

9. Precisado lo anterior, lo procedente es determinar si el presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis, fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales exigen que:

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

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



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

10. Tales requisitos se encuentran en las jurisprudencias de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."⁷ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁸

⁷ Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123, con número de registro digital: 165076. Su texto dice: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, determinó interrumpir la jurisprudencia número P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.' Así, de un nuevo análisis del contenido de los artículos 107, fracción XIII constitucional y 197-A de la Ley de Amparo, esta Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto "contradictorio" ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, es decir, la producción de seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis deben analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

⁸ Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077. El texto señala: Tomando 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 en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) 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; 2) que 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 prin-



11. **Existencia de la contradicción de tesis.** De las ejecutorias en líneas que anteceden, se advierte que los tribunales contendientes abordaron un problema común, consistente en determinar si la carta factura resultaba apta para acreditar, en una tercería excluyente de dominio, la propiedad de un automóvil.

12. Así, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, sostuvo que la naturaleza de la carta factura era la de un título de propiedad cuya fuente era un contrato de compraventa a plazos y, por ende, si una persona adquiría un vehículo y le era entregada una carta factura, porque aún no pagaba el total del precio, ese hecho, ordinariamente, indicaba que el acto jurídico fuente del documento fue un contrato de compraventa conforme con el cual se transfería la propiedad. En cambio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, adujo que el documento idóneo para acreditar la propiedad de un automóvil era la factura, empero, existían casos en que, ante la imposibilidad de presentarla, únicamente se aportaba la carta factura, y que ésta, es factible para que el comprador acreditara la propiedad del vehículo ante las autoridades administrativas encargadas de los trámites de registro vehicular. Por lo que la carta factura servía a un fin limitado, a diferencia de la factura que funcionaba como título de propiedad del automóvil, pues la primera estaba caracterizada por su naturaleza transitoria, al tener una breve vigencia, a diferencia de la segunda que tenía vocación de permanencia.

13. Si bien ambos tribunales coincidieron que con la carta factura podría acreditarse la propiedad de un automóvil, lo cierto es que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sólo le dio el valor de indicio que debía ser concatenado con otros medios de prueba dada su limitada temporalidad y los fines administrativos para los que es regularmente expedida. Sin embargo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito consideró que la sola carta factura podría acreditar la propiedad de un vehículo automotor, al tomar en consideración, principalmente, que su entrega y, por ende, la circunstancia de que una persona la conservara y la detentara, en cierto momento, era porque tenía la propiedad de dicho vehículo, sin importar la antigüedad de ese documento.

cipio, 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 forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.



14. Lo anterior, al margen de que un procedimiento de tercería excluyente de dominio hubiese emanado de un procedimiento ordinario laboral y otro de una controversia del arrendamiento inmobiliario.⁹ Porque no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que deriven los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada uno no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes. Debe privilegiarse en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.¹⁰

15. En ese sentido, cobra relevancia que, derivado de ambos criterios se pueda abordar un mismo punto jurídico, relacionado con la idoneidad de una carta factura para acreditar la propiedad de un automóvil en una tercería excluyente de dominio.

16. Lo que evidencia que existe la colisión de criterios entre ambos Tribunales Colegiados, cuya pregunta genuina a disipar, consiste, precisamente, en la solución del citado punto jurídico.

17. QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer el criterio que sustenta esta Primera Sala, conforme a los razonamientos siguientes:

18. En principio, es menester señalar que el *procedimiento de tercería excluyente de dominio*, ya sea el tramitado en un procedimiento ordinario laboral

⁹ En ambos procedimientos la legislación aplicable, regula la tercería excluyente de dominio, de un modo muy similar, es decir, como un medio de defensa que le asiste a quien pretende levantar un embargo sobre el bien del que es propietario. En el caso del procedimiento ordinario laboral, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 976, establece "Las tercerías pueden ser excluyentes de dominio o de preferencia. Las primeras tienen por objeto conseguir el levantamiento del embargo practicado en bienes de propiedad de terceros; las segundas obtener que se pague preferentemente un crédito con el producto de los bienes embargados.". Por su parte, en los juicios ordinarios y especiales previstos en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se prevé en el numeral 659 lo siguiente "Las tercerías excluyentes de dominio deben de fundarse en el dominio que sobre los bienes embargados alega el tercero.—No es lícito interponer tercería excluyendo de dominio a aquel que consintió en la constitución del gravamen o del derecho real en garantía de la obligación del demandado."

¹⁰ Tesis: P. XLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con número de registro digital: 166996, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."



o un juicio civil, es una acción distinta a la que suele ser materia del juicio principal de donde proviene el acto que incide sobre la propiedad de alguien. La tercería excluyente de dominio se promueve con el propósito de sustraer, en favor del tercerista, el bien que le ha sido embargado o secuestrado en un juicio.

19. Entonces, si a través de la tercería excluyente de dominio se tutela el derecho de propiedad, es necesario acreditar plenamente la del bien afecto al secuestro o embargo. Ello también implica que quien se ostente como propietario del bien, al demostrar su titularidad, a la fecha en que se constituya su embargo, evidenciará su condición de tercero, ajeno a responder por la condena que dio lugar a esa diligencia para garantizar la ejecución de la sentencia o laudo.

20. Ahora bien, respecto a la demostración de la propiedad de un bien mueble, como es el caso de los automóviles, debe acudir a las disposiciones generales del derecho civil¹¹ relacionadas con los contratos por medio de los que puede transmitirse esa propiedad, como pueden ser la compraventa, la permuta o la donación, entre los más usuales.

21. En el caso de la compraventa, tendrá lugar cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero. Y se perfecciona cuando se ha convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho.¹²

22. También puede darse la modalidad de que al momento de la compraventa se entregue el bien objeto de la misma y convenga el pago del precio a plazos, en la periodicidad que fijen los contratantes.¹³

¹¹ Se hará referencia a lo previsto en las disposiciones del Código Civil Federal, que son similares a las del código sustantivo de la materia en la Ciudad de México.

¹² **Artículo 2,248.** Habrá compra-venta cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero."

Artículo 2,249. Por regla general, la venta es perfecta y obligatoria para las partes cuando se han convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho."

¹³ **Artículo 2,255.** El comprador debe pagar el precio en los términos y plazos convenidos. A falta de convenio lo deberá pagar al contado. La demora en el pago del precio lo constituirá en la obligación de pagar réditos al tipo legal sobre la cantidad que adeude."



23. Para la validez de la compraventa, el contrato no requiere de ninguna formalidad, salvo el caso en que recaiga sobre bienes inmuebles.¹⁴

24. Asimismo, puede derivar la compraventa de la realización de almonedas, subastas o remates públicos en procesos judiciales.¹⁵

25. Otra forma de transmisión de la propiedad de bienes muebles, puede ser por medio de la celebración de la permuta, que es un contrato mediante el que uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra.¹⁶

26. Y a través de la donación una persona transfiere a otra, de manera gratuita, una parte o la totalidad de sus bienes presentes y se perfecciona desde que el donatario la acepta y hace saber la aceptación al deudor.¹⁷

27. La donación puede realizarse de manera verbal o escrita. Cuando la donación verse sobre bienes muebles puede verificarse de manera verbal, siempre que el valor de éstos no exceda de doscientos pesos pero, si se excede de este valor y hasta cinco mil pesos, la donación deberá obrar por escrito. Ya excediendo la donación el valor de cinco mil pesos, deberá realizarse mediante escritura pública.¹⁸

¹⁴ "Artículo 2,316. El contrato de compra-venta no requiere para su validez formalidad alguna especial, sino cuando recae sobre un inmueble."

¹⁵ "Artículo 2,323. Las ventas judiciales en almoneda, subasta o remate públicos, se regirán por las disposiciones de este título, en cuanto a la sustancia del contrato y a las obligaciones y derechos del comprador y del vendedor, con las modificaciones que se expresan en este capítulo. En cuanto a los términos y condiciones en que hayan de verificarse, se regirán por lo que disponga el Código de Procedimientos Civiles."

¹⁶ "Artículo 2,327. La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra. Se observará en su caso lo dispuesto en el artículo 2,250."

¹⁷ "Artículo 2,332. Donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes."

"Artículo 2,340. La donación es perfecta desde que el donatario la acepta y hace saber la aceptación al donador."

¹⁸ "Artículo 2,341. La donación puede hacerse verbalmente o por escrito."

"Artículo 2,342. No puede hacerse donación verbal más que de bienes muebles."

"Artículo 2,343. La donación verbal sólo producirá efectos legales cuando el valor de los muebles no pase de doscientos pesos."

"Artículo 2,344. Si el valor de los muebles excede de doscientos pesos, pero no de cinco mil, la donación debe hacerse por escrito."

"Si excede de cinco mil pesos, la donación se reducirá a escritura pública."



28. Ahora bien, la forma más común de transmisión de la propiedad de los vehículos automotores y, sobre la que versaron los criterios contendientes, es la compraventa la que –*como se precisó*– puede realizarse de manera escrita o verbal.

29. En este sentido, cobran relevancia los usos y costumbres mercantiles que suelen adoptarse en la traslación de dominio de los automóviles, a los cuales puede acudir para interpretar los alcances de los contratos respectivos.¹⁹

30. Conforme a las prácticas mercantiles más comunes, la factura resulta ser un documento que ampara la compraventa de vehículos automotores, sobre todo, por ser la que suele expedirse en un primer momento, por el fabricante o por la agencia automotriz (autorizada por dicho fabricante para su distribución o venta), en la que, además de la fecha de adquisición, las partes contratantes y el precio, se detallan las características específicas de los vehículos.

31. Se hace notar que los documentos *ad probationem*, como la factura, sirven para la demostración del acto o contrato que contengan, pero no excluyen la prueba de ese acto o contrato por otros medios entre las partes, como sucede, precisamente, tratándose de la compraventa, puesto que la factura no es la forma elemento (sic) de su constitución, aunque puede serlo para su eficacia respecto de terceros.

32. Asimismo, una vez que el vehículo es enajenado por primera ocasión, puede ser materia del tráfico comercial el que, en función de su considerable dinamismo, requiere que las transacciones de bienes, objeto de comercio, sean realizadas con relativa simplicidad. Por ello, con base en los aludidos usos y costumbres mercantiles que se emplean en las enajenaciones de los automóviles, generalmente, a través del endoso²⁰ que se estampa en la factura, que se entrega al nuevo adquirente, se facilita la realización de esa operación comercial.

¹⁹ "Artículo 1,856. El uso o la costumbre del país se tendrán en cuenta para interpretar las ambigüedades de los contratos."

²⁰ En el que se especifican, de manera concisa, usualmente, la fecha de la operación y los nombres del comprador y del vendedor; y en el que se plasma la firma de este último.



33. Incluso, ha sido tal la importancia de la factura como documento idóneo del que se desprende la propiedad de un automóvil que, para efectos fiscales, se ha tomado como base para el cálculo del impuesto respectivo (por ejemplo por tenencia o uso de vehículos, por adquisición de automóviles nuevos o el impuesto al valor agregado) en razón de los datos que, sobre algunos importes, vienen consignados en la factura.

34. De igual forma, aunque con menor frecuencia, podrían acreditar la propiedad de un automóvil, las resoluciones emitidas en los procedimientos de adjudicación de un vehículo en un remate judicial; los medios preparatorios para obtener el reconocimiento sobre la transmisión de la propiedad por el enajenante; o las diligencias de jurisdicción voluntaria sobre la declaración judicial de la acreditación de la propiedad del vehículo.

35. Ahora bien, también es parte de los referidos usos y costumbres mercantiles que, cuando la compraventa de un automóvil es a plazos, ya sea a través de un préstamo (que puede consistir en un crédito o un autofinanciamiento), también sea documentada la operación a través de la factura pero, al quedar ésta en garantía, se expida al propietario una carta factura, precisamente debido a que, al entregarse el vehículo, le derivarán a su nuevo propietario, diversas obligaciones por su solo uso, destacando, entre las más conocidas, las que se contraen en materia fiscal, ambiental o de tráfico vehicular.

36. En ese orden de ideas, para determinar en una tercería excluyente de dominio, si el promovente cuenta con la propiedad de un vehículo, éste debe acreditarla de manera fehaciente, porque dicha tercería –*como se dijo*– tiene como finalidad sustraerlo de los efectos del acto de autoridad que le ha conferido un derecho al ejecutante sobre ese bien, derivado de una sentencia o laudo con calidad de cosa juzgada.

37. Pero lo más importante, es que el juzgador al emplear las reglas de la racionalidad general y de la experiencia y valorar lo relativo a la demostración de esa propiedad, debe considerar las posibilidades fácticas de que, quien se ostente propietario del automotor, pueda exhibir la factura del mismo. Por lo que, para tal efecto, este último deberá proporcionar los medios de prueba necesarios para acreditar tanto las condiciones o modalidades en que obtuvo esa propiedad (compraventa de contado, a través de un crédito, etcétera), como las



circunstancias por las que la aludida factura está en posesión de otras personas o incluso, ha sido extraviada o destruida. Ello, a fin de que, con base en esos medios de prueba, el juzgador esté en aptitud de determinar si era o no exigible la presentación de la factura y, en su defecto, pueda la carta factura generar un mayor grado de certeza sobre la titularidad del vehículo.

38. Lo anterior, al margen de la temporalidad de la carta factura, pues lo relevante es que, sobre los fines administrativos a los que podría estar ligada a esa temporalidad, está la posibilidad de que, quien verdaderamente sea el propietario de un automóvil pueda demostrarlo, no obstante la imposibilidad justificada de exhibir la factura respectiva o, incluso, una carta factura más reciente.

39. Ahora, si bien es importante considerar que a la entrega de la carta factura, corresponde la entrega del vehículo a su adquirente, lo cierto es que esa circunstancia no es suficiente para que con tal documento pueda probarse su propiedad, dada la probabilidad de que alguien, sin ser el propietario actual del vehículo bien pueda conservarla y, a la vez, haber enajenado el automóvil a un tercero, mediante la entrega de la factura respectiva (por haber liquidado previamente el crédito del que derivó esa carta factura).

40. Por eso, se parte de la idea de que el juzgador para determinar el valor convictivo que le pueda generar la exhibición de esa carta factura, también deberá contar con los demás elementos probatorios que le revelen si a quien se ostenta como propietario a través de esa documental, ***le era o no factible exhibir la factura.***

41. En efecto, quien pretenda acreditar que la carta factura es un documento del que pueda desprenderse su titularidad sobre un vehículo automotor, al tener aquélla valor indiciario, tiene la carga de demostrar, mediante algún otro medio de prueba, que no cuenta con la posibilidad de exhibir la factura, por ejemplo, administrando la carta factura con los comprobantes de pago más recientes del impuesto de tenencia del vehículo, la tarjeta de circulación vigente, o a través del informe de la agencia o de la institución crediticia, en que se señale que la factura no le ha sido entregada al propietario del vehículo (por ejemplo, porque sigue en garantía al no haberse liquidado el crédito) y que, además, este último no ha dado aviso alguno de que haya vendido el vehículo



con la correspondiente transmisión del adeudo a un tercero o que la aludida factura ha sido extraviada y se encuentra pendiente el trámite para su reexpe-
dición, entre otros.

42. Lo que evidencia que la sola exhibición de la carta factura sería insuficiente para acreditar la propiedad de un vehículo.

43. SEXTO.—**Criterio jurisprudencial.** En las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

CARTA FACTURA. CUANDO SE CONCATENE CON OTROS MEDIOS DE PRUEBA PUEDE ACREDITAR LA PROPIEDAD DE UN VEHÍCULO AUTOMOTOR EN UN JUICIO DE TERCERÍA EXCLUYENTE DE DOMINIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los procedimientos de tercería excluyente de dominio, la carta factura podía o no tener valor probatorio para demostrar la propiedad de los vehículos que fueron materia de embargo, en consideración a las características, temporalidad y finalidades por las que era expedido ese documento.

Criterio jurídico: Ante la imposibilidad de exhibir la factura, la carta factura adminiculada con otros medios de prueba puede acreditar la titularidad sobre un vehículo automotor materia de una tercería excluyente de dominio, resultando insuficiente por sí misma.

Justificación: Para determinar el valor convictivo que puede generarle al juzgador la carta factura para la demostración de la propiedad de un vehículo automotor, al emplear las reglas de la racionalidad general y de la experiencia, debe considerar las posibilidades fácticas de que, quien se ostente como su propietario, pueda exhibir la factura del mismo. Por lo que para tal efecto, este último deberá proporcionar los medios de prueba necesarios para acreditar tanto las condiciones o modalidades en que obtuvo esa propiedad (compraventa de contado, a través de un crédito, etcétera), como las circunstancias por las que la aludida factura está en posesión de otra persona o incluso, ha sido extraviada o destruida. Ello, a fin de que con base en esos medios de prueba, el juzgador



esté en aptitud de determinar si era o no exigible la presentación de la factura y, en su defecto, pueda la carta factura generar un mayor grado de certeza sobre la titularidad del vehículo. Lo anterior, al margen de la temporalidad de la carta factura pues lo relevante es que sobre los fines administrativos a los que podría estar ligada a esa temporalidad, está la posibilidad de que quien verdaderamente sea el propietario de un automóvil pueda demostrarlo, no obstante la imposibilidad justificada de exhibir la factura respectiva o, incluso, una carta factura más reciente.

44. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el *amparo directo* ***** y el *amparo directo* ***** , respectivamente.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala, precisada en el último apartado de la presente ejecutoria.

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

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CARTA FACTURA. CUANDO SE CONCATENE CON OTROS MEDIOS DE PRUEBA PUEDE ACREDITAR LA PROPIEDAD DE UN VEHÍCULO AUTOMOTOR EN UN JUICIO DE TERCERÍA EXCLUYENTE DE DOMINIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los procedimientos de tercería excluyente de dominio, la carta factura podía o no tener valor probatorio para demostrar la propiedad de los vehículos que fueron materia de embargo, en consideración a las características, temporalidad y finalidades por las que era expedido ese documento.

Criterio jurídico: Ante la imposibilidad de exhibir la factura, la carta factura adminiculada con otros medios de prueba puede acreditar la titularidad sobre un vehículo automotor materia de una tercería excluyente de dominio, resultando insuficiente por sí misma.

Justificación: Para determinar el valor convictivo que puede generarle al juzgador la carta factura para la demostración de la propiedad de un vehículo automotor, al emplear las reglas de la racionalidad general y de la experiencia, debe considerar las posibilidades fácticas de que, quien se ostente como su propietario, pueda exhibir la factura del mismo. Por lo que para tal efecto, este último deberá proporcionar los medios de prueba necesarios para acreditar tanto las condiciones o modalidades en que obtuvo esa propiedad (compraventa de contado, a través de un crédito, etcétera), como las circunstancias por las que la aludida factura está en posesión de otra persona o incluso, ha sido extraviada o destruida. Ello, a fin de que con base en esos medios de prueba, el juzgador esté en aptitud de determinar si era o no exigible la presentación de la factura y, en su defecto, pueda la carta factura generar un mayor grado de certeza sobre la titularidad del vehículo. Lo anterior, al margen de la temporalidad de la carta factura pues lo relevante es que sobre los fines administrativos a los que



podría estar ligada a esa temporalidad, está la posibilidad de que quien verdaderamente sea el propietario de un automóvil pueda demostrarlo, no obstante la imposibilidad justificada de exhibir la factura respectiva o, incluso, una carta factura más reciente.

1a./J. 4/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 185/2020. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 743/2019, en el que sostuvo que la naturaleza de la carta factura era la de un título de propiedad cuya fuente era un contrato de compraventa a plazos y, por ende, si una persona adquiriría un vehículo y le era entregada una carta factura, porque aún no pagaba el total del precio, ese hecho, ordinariamente, indicaba que el acto jurídico fuente del documento fue un contrato de compraventa conforme con el cual se transfería la propiedad; y,

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el amparo directo 300/2009, que dio origen a la tesis aislada I.4o.C. 186 C (10a.), de título y subtítulo: "CARTA FACTURA. POR REGLA GENERAL ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR LA PROPIEDAD DE UN VEHÍCULO AUTOMOTOR."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 2017, con número de registro digital: 165603.

Tesis de jurisprudencia 4/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO ESPECIAL DE FIANZAS. ES PROCEDENTE CONFORME AL ARTÍCULO 280, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS, SIN QUE SE REQUIERA APLICAR SUPLETORIAMENTE LA REGLA DE CUANTÍA O ALGÚN OTRO REQUISITO DE PROCEDENCIA A QUE SE REFIERA EL CÓDIGO DE COMERCIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 75/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. 18 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

III. Competencia

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, parte final, y tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, en atención a que se trata de una contradicción suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y derivados de asuntos en materia civil, sin que se advierta la necesidad de la intervención del Tribunal Pleno.



IV. Legitimación

5. La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue realizada por los integrantes de un Tribunal Colegiado de Circuito contendiente.

V. Criterios contendientes

6. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:

I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 282/2018.

7. **Criterio en contienda.** En el citado asunto, el Tribunal Colegiado determinó que el juicio de amparo directo resultaba procedente sin necesidad de agotar el recurso de apelación contra la sentencia reclamada –dictada en un juicio especial de fianzas–. Razonó que no se actualizaba la causal de improcedencia, por falta de definitividad, prevista por el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, que invocó la tercero interesada, porque, dijo, para la procedencia del recurso de apelación regulado por el artículo 280, fracción IV,⁴ de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, se debe atender a las reglas previstas en el Código de Comercio, como se precisa en ese mismo artículo.

8. El órgano jurisdiccional precisó entonces que, en términos del artículo 1339 del Código de Comercio, se debía considerar la cuantía del asunto, como parámetro para determinar la procedencia del recurso de apelación. De ahí

⁴ **Artículo 280.** Los juicios contra las instituciones se sustanciarán conforme a las siguientes reglas: ... **IV.** Contra las sentencias dictadas en los juicios a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación en ambos efectos en términos del Código de Comercio. Contra las demás resoluciones, procederán los recursos que establece dicho código."



que, en el caso, la sentencia del juicio de fianzas no resultaba apelable y, por ende, se podía admitir el juicio de amparo directo.

9. En la ejecutoria, el Tribunal Colegiado señaló que el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, al establecer la procedencia del recurso de apelación hace una remisión expresa, y sin distinción, a las reglas de procedencia que establece la codificación mercantil. De ahí que, si dentro de dichas reglas, entre otras, se encuentra la prevista en el artículo 1339 del Código de Comercio que limita la apelación a los asuntos cuya cuantía excede del monto específico ahí previsto; entonces, resultaba claro que dicha regla es aplicable para determinar la procedencia del recurso de apelación contra las sentencias que se dicten en los juicios especiales de fianzas.

10. Insistió en que la intención del legislador, al redactar el contenido de la fracción IV del artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, fue la de sujetar la procedencia del recurso de apelación a las reglas previstas por el Código de Comercio, sin excluir alguna en específico. Por tanto, sostener un criterio como el propuesto por la tercero interesada –que el Código de Comercio sólo regulaba la legitimación, plazos y otras formalidades, pero no la procedencia del recurso de apelación– conllevaría "distinguir" en un aspecto en el que la norma no lo hace.

11. Esta conclusión la corroboró con el contenido del dictamen a la iniciativa de decreto, de 4 de abril de 2013, por el que se expidió la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, en el que señaló que el legislador fue enfático al establecer que la redacción de la fracción IV tenía la finalidad de evitar interpretaciones en cuanto a la norma aplicable –el Código de Comercio– para la tramitación del recurso de apelación contra las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas, pues en la ley anterior de instituciones de fianzas (abrogada), específicamente en el artículo 94,⁵ no se especificaba cuál era la normativa aplicable.

⁵ "Artículo 94. Los juicios contra las instituciones de fianzas se sustanciarán conforme a las siguientes reglas: ...

"IV. Contra las sentencias dictadas en los juicios a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación en ambos efectos. Contra las demás resoluciones, procederán los recursos que establece el Código de Comercio."



12. En la misma lógica, apuntó, no era aplicable la jurisprudencia PC.I.C. J/12 (10a.), sustentada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro (sic): "RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO ESPECIAL DE FIANZAS. ES PROCEDENTE CONFORME AL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS (ABROGADA), SIN QUE SE REQUIERA APLICAR SUPLETORIAMENTE LA REGLA DE CUANTÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 1339 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."

13. Señaló que dicho criterio se refería, precisamente, a la legislación abrogada, la cual no hacía la remisión expresa a las reglas del Código de Comercio.

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, con sede en Chihuahua, Chihuahua, al resolver el amparo directo 458/2016.

14. **Criterio en contienda.** El Tribunal Colegiado consideró –en un juicio de amparo promovido contra una sentencia dictada en un juicio especial de fianzas– actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, por falta de definitividad, bajo el argumento toral de que el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, establece de manera determinante que contra las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas procede el recurso de apelación en ambos efectos. Razón por la cual, previo a la promoción de la demanda de amparo directo, se debe agotar en todo caso dicho recurso.

15. El Colegiado precisó que, en relación con la procedencia del recurso de apelación, no es necesario acudir a la supletoriedad del Código de Comercio, destacadamente en lo concerniente a la cuantía, sino que la referencia a la codificación mercantil se refiere únicamente a las formalidades del recurso de apelación.

16. Razonó que la supletoriedad cobra aplicación para llenar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones, de modo que se integra con normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, debe entenderse que la aplicación de la supletoriedad se hará únicamente a los supuestos no contemplados por la primera ley.



17. Precisó que, en el caso, la recurribilidad de las sentencias mediante el recurso de apelación es una cuestión que sí se encuentra regulada por la ley especial, ya que en dicho ordenamiento expresamente se prevé que las resoluciones de juicios especiales de fianzas son impugnables mediante el recurso de apelación en ambos efectos. De ahí que, cuando el precepto en comento establece que son aplicables supletoriamente las reglas del Código de Comercio ello debe ser interpretado en cuanto a la institución del recurso de apelación, mas no en cuanto a su procedencia.

18. Así, la supletoriedad prevista en la porción normativa de referencia opera en cuanto a los puntos en que la ley es omisa, necesarios para la tramitación del recurso tales como el plazo, partes legitimadas para entablarlo, la autoridad ante quien debe interponerse, la forma escrita, el idioma, pero no en cuanto a la procedencia por razón de la cuantía.

19. Citó como apoyo a sus consideraciones la jurisprudencia PC.I.C. J/12 C (10a.), sustentada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro (sic): "RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO ESPECIAL DE FIANZAS. ES PROCEDENTE CONFORME AL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS (ABROGADA), SIN QUE SE REQUIERA APLICAR SUPLETORIAMENTE LA REGLA DE CUANTÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 1339 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."

III. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito en el Estado de Guanajuato, con sede en Guanajuato, resolvió el amparo directo 856/2017.

20. En un juicio especial de fianzas, la parte demandada interpuso recurso de apelación, mismo que el Juez federal admitió en ambos efectos y ordenó su previo trámite. En contra del acuerdo de admisión del recurso de apelación, la contraparte interpuso recurso de reposición. Se emitió resolución en la que el Tribunal Unitario de conocimiento determinó revocar y dejar sin efectos el auto recurrido y declaró que la sentencia que se impugnaba no era apelable.

21. En contra de la determinación anterior, la demandada presentó demanda de juicio de amparo directo.



22. **Criterio en contienda.** El órgano colegiado, en esencia, se pronunció en los mismos términos que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

23. Razonó que del artículo 280, fracción IV, de la legislación de seguros y fianzas, se obtenía con claridad la procedencia del recurso de apelación, y que por tanto, la supletoriedad de las reglas del Código de Comercio se refería a los aspectos de forma del recurso, mas no a su procedencia.

VI. Existencia de la contradicción

24. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista una auténtica oposición de posturas jurídicas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se deben verificar los siguientes aspectos:

a) Que dichos órganos jurisdiccionales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del cual derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos haya al menos un razonamiento sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer esa cuestión jurídica, con preferencia de cualquier otra.⁶

⁶ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los



25. Al respecto se debe precisar que la indicada disparidad de criterios está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean exactamente idénticas.⁷

26. Tampoco es indispensable que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia, esto es, que hubieran adquirido la condición de tesis cuya observancia sea obligatoria, en términos de lo dispuesto por la propia ley de la materia.⁸

27. Atendiendo a esos lineamientos, se concluye que en el caso sí existe oposición de criterios entre los Tribunales Colegiados involucrados. Y es que, al analizar las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales contendientes, se advierte que todos se pronunciaron sobre la procedencia del recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas en juicios especiales de fianzas. Y, de manera concomitante, si la remisión que en el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas se hace al Código de Comercio, implica que este último es aplicable para las cuestiones de forma de la institución de la apelación o si también se debe atender a la limitación de procedencia que, por cuantía, se hace en dicha codificación.

ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

⁷ Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "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." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

⁸ Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.



28. Como se vio, para el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito**, según lo establece el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, para la procedencia del recurso de apelación se debe atender a las reglas previstas en el Código de Comercio, sin excluir alguna en específico, de manera que en términos del artículo 1339 de este último, se debe considerar la cuantía del asunto como parámetro para determinar la procedencia del recurso del medio de impugnación.

29. De ahí que, en los casos de cuantía menor, según lo previsto en el Código de Comercio, procede el juicio de amparo directo en contra de las sentencias que se dicten en los juicios especiales de fianzas, sin que previamente deba agotarse el recurso de apelación.

30. En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, con sede en Chihuahua, Chihuahua, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, con sede en Guanajuato**, consideraron que todas las sentencias dictadas en juicios especiales de fianzas son apelables –y debe agotarse dicho recurso antes de acudir al juicio de amparo directo– pues el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas es clara y contundente en establecer la procedencia del recurso de apelación en ambos efectos.

31. Consideraron que la referencia al Código de Comercio, se refiere a las reglas que, en forma general, establece la codificación mercantil para las formalidades y tramitación del recurso, pero no para su procedencia.

32. Por tanto, no hay duda de que se está en presencia de posturas divergentes sobre un mismo problema jurídico, en esencia, el alcance y términos de la remisión expresa al Código de Comercio que se hace en el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y la supletoriedad de la codificación de comercio en torno a la apelación de sentencias en juicios especiales de fianzas; interrogante cuya unificación exige dar respuesta puntual a lo siguiente:



33. ¿En términos del artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, todas las sentencias dictadas en juicios especiales de fianzas son recurribles mediante el recurso de apelación, o la procedencia de dicho recurso está limitada –por cuantía– en el Código de Comercio?

VII. Estudio

34. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, lo sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

35. El procedimiento del juicio especial de fianzas se encuentra regulado en el título sexto, capítulo segundo, denominado "De los procedimientos de fianzas", específicamente en el artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 280. Los juicios contra las instituciones se sustanciarán conforme a las siguientes reglas:

"I. Se emplazará a la institución y se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en un plazo de cinco días hábiles, aumentados con los que correspondan por razón de la distancia;

"II. Se concederá un término ordinario de prueba por diez días hábiles, transcurrido el cual actor y demandado, sucesivamente, gozarán de un plazo de tres días hábiles para alegar por escrito;

"III. El tribunal o Juez dictará sentencia en el plazo de cinco días hábiles;

"IV. Contra las sentencias dictadas en los juicios a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación en ambos efectos en términos del Código de Comercio. Contra las demás resoluciones, procederán los recursos que establece dicho código;

"V. Las sentencias y mandamientos de embargo dictados en contra de las instituciones, se ejecutarán conforme a las siguientes reglas:



"a) Tratándose de sentencia ejecutoriada que condene a pagar a la institución, el Juez de los autos requerirá a la institución, si hubiere sido condenada, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes, haber pagado las prestaciones a que hubiere sido condenada y en caso de omitir la comprobación, el Juez ordene al intermediario del mercado de valores o a la institución depositaria de los valores de la institución que, sin responsabilidad para la institución depositaria y sin requerir el consentimiento de la institución, efectúe el remate de valores propiedad de la institución, o, tratándose de instituciones para el depósito de valores a que se refiere la Ley del Mercado de Valores, transfiera los valores a un intermediario del mercado de valores para que éste efectúe dicho remate.

"En los contratos que celebren las instituciones para la administración, intermediación, depósito o custodia de títulos o valores que formen parte de su activo, deberá establecerse la obligación del intermediario del mercado de valores o de la institución depositaria de dar cumplimiento a lo previsto en este inciso.

"Tratándose de los contratos que celebren las instituciones con instituciones depositarias de valores, deberá preverse el intermediario del mercado de valores al que la institución depositaria deberá transferir los valores para dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior y con el que la institución deberá tener celebrado un contrato en el que se establezca la obligación de rematar valores para dar cumplimiento a lo previsto en este inciso.

"Los intermediarios del mercado de valores y las instituciones depositarias de los valores con los que las instituciones tengan celebrados contratos para la administración, intermediación, depósito o custodia de títulos o valores que formen parte de su activo, quedarán sujetos, en cuanto a lo señalado en el presente artículo, a lo dispuesto en esta ley y a las demás disposiciones aplicables, y

"b) Tratándose de mandamientos de embargo dictados por la autoridad judicial o administrativa, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros determinará los bienes de la institución que deban afectarse en garantía exclusiva del cumplimiento de las obligaciones por las que se ordenó el embargo. La referida comisión dictará las disposiciones de carácter general sobre el depósito de dichos bienes;



"VI. El Código de Comercio y el Código Federal de Procedimientos Civiles, en ese orden, son supletorios de las reglas procesales contenidas en este artículo y son aplicables al juicio todas las instituciones procesales que establecen dichos ordenamientos;

"VII. Los particulares podrán elegir libremente Jueces federales o locales para el trámite de su reclamación; y,

"VIII. Las instituciones tendrán derecho, en los términos de la legislación aplicable, a oponer todas las excepciones que sean inherentes a la obligación principal, incluyendo todas las causas de liberación de la fianza."

36. De la transcripción anterior, destaca la fracción IV en donde se establece que en contra de las sentencias dictadas en dichos juicios especiales de fianzas procederá el recurso de apelación en ambos efectos "**en términos del Código de Comercio**".

37. Pues bien, esta Primera Sala considera que, en la especie, dicha remisión al Código de Comercio indica la supletoriedad de dicha codificación en relación con las reglas procesales y aspectos formales del recurso de apelación, pero no así en cuanto a su procedencia, la cual está expresamente reconocida y establecida en la fracción IV del artículo 280 que se analiza.

38. Como señalaron los Tribunales Colegiados que sostuvieron esta postura, la supletoriedad de la legislación es un mecanismo que cobra aplicación para subsanar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones, de modo que se integre con normas y principios generales contenidos en otras leyes, de manera que debe entenderse que la aplicación de la ley supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley.

39. Por ello, si en el caso, la procedencia del recurso de apelación está expresamente establecida en la ley especial aplicable, no requiere ser suplementada, en ese aspecto, con la codificación de comercio.

40. Se insiste, la ausencia de reglamentación en la ley especial, esto es, la omisión en el texto de la ley, de la regulación específica a una determinada situación,



parte o negocio, obliga a los operadores jurídicos a emplear técnicas sustitutivas para obtener una respuesta eficaz a la omisión o deficiencia legal. Ante tal deficiencia u omisión, el juzgador debe realizar un proceso de integración, cuando así se autoriza, a través de la supletoriedad que está indicada en la norma.

41. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.),⁹ sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, en cuanto establece:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."

42. En el caso, la recurribilidad de las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas es una cuestión que está regulada en la norma especial, pues, se reitera, dicho ordenamiento expresamente prevé que en contra de las resoluciones dictadas en los juicios procederá el recurso de apelación en ambos efectos, es decir, prevé la institución del recurso de apelación y señala los efectos en que es procedente.

43. Es cierto, como precisó el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, que en el decreto por el que se

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065.



expidió la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, el legislador fue enfático al establecer que la norma aplicable de manera supletoria para la tramitación del recurso de apelación sería el Código de Comercio, y que dicha remisión expresa a la codificación de comercio no existía en la anterior Ley Federal de Instituciones de Fianzas.¹⁰

44. Sin embargo, la adición expresa que se hizo a la fracción IV del artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, no conlleva la interpretación hecha por el citado Tribunal Colegiado –en cuanto a que deben aplicarse las reglas de procedencia, por cuantía, previstas en el código–; por el contrario, lo que se desprende de la expresión "**en términos del Código de Comercio**" que fue incluida en la nueva redacción de la norma es que el legislador precisó que la codificación de comercio sería la ley supletoria para la tramitación de los recursos procedentes y no el Código Federal de Procedimientos Civiles.

45. Y es que, la redacción del anterior artículo 94, fracciones IV y VI,¹¹ de la Ley Federal de Instituciones de fianzas, generaba duda sobre la ley procesal que era supletoria para la tramitación del recurso de apelación, pues únicamente precisaba con certeza que para el resto de los recursos debía estarse al Código de Comercio.

46. Así, la redacción actual de la fracción IV del artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, no requiere de ninguna interpretación adicional en cuanto a la procedencia del recurso de apelación. Ha quedado ahí expresamente establecido que contra las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas procede dicho recurso y que las reglas aplicables supletoriamente, para su tramitación, son las del Código de Comercio.

¹⁰ "Artículo 94. Los juicios contra las instituciones de fianzas se sustanciarán conforme a las siguientes reglas: ...

"IV. Contra las sentencias dictadas en los juicios a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación en ambos efectos. Contra las demás resoluciones, procederán los recursos que establece el Código de Comercio."

¹¹ "Artículo 94. Los juicios contra las instituciones de fianzas se sustanciarán conforme a las siguientes reglas: ...

"VI. El Código de Comercio y el Código Federal de Procedimientos Civiles, en ese orden, son supletorios de las reglas procesales contenidas en este artículo y son aplicables al juicio todas las instituciones procesales que establecen dichos ordenamientos."



47. Esta Primera Sala entiende que la porción normativa "*contra las sentencias dictadas en los juicios a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación*", es una afirmación categórica de procedencia que no distingue entre tipos de sentencia ni por su cuantía y que, por ello, introducir una condicionante por referencia al artículo 1339 del Código de Comercio, resultaría en una contravención al principio de legalidad, por introducir una distinción no prevista por el legislador. Pero, además, sería una interpretación contraria a la institución de la supletoriedad legislativa, la cual, como ya se dijo, aplica ante vacíos u omisiones de la ley especial, y no en casos cuando ésta es clara en establecer cierto contenido normativo, como, en el caso, la procedencia del recurso de apelación.

48. De esta manera, la supletoriedad prevista por el propio numeral 280, en la fracción VI, opera en cuanto a los puntos en que la ley es omisa, necesarios para la tramitación del recurso, tales como el plazo, las partes legitimadas para entablarlo, la autoridad ante quien se debe interponer, la forma escrita, el idioma, pero no en cuanto a la procedencia, y menos en cuanto a la regla específica en razón de cuantía, porque dicha condición está establecida de manera categórica y no puede decirse que la ley sea insuficiente y deba acudir a la supletoriedad, sino que el legislador no sometió la procedencia del recurso a la regla de la cuantía.

49. Esta Primera Sala encuentra una razón adicional al argumento de especialidad y supletoriedad, para reconocer la procedencia del recurso de apelación sin sujeción a reglas adicionales establecidas en el Código de Comercio.

50. El argumento de segundo orden, descansa en la necesidad de interpretar el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, de conformidad con el principio *pro persona* y, en específico, al tenor del principio *pro actione*;¹² el cual, en el caso concreto, conlleva la conclusión

¹² Resulta aplicable la tesis 1a. CCVI/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Décima Época Tomo I, diciembre de 2018, página 377, que dice: "PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. Los criterios que establecen que en caso de duda debe favorecerse



de que todas las sentencias dictadas en juicios especiales de fianzas son apellables, sin condición de su cuantía u otra, lo que a su vez protege en mayor medida el derecho de acceso a la justicia, en su vertiente específica del derecho a la doble instancia.

51. Ciertamente, si se restringiera la procedencia del recurso de apelación, se tendría la posibilidad de impugnar las resoluciones mediante el juicio de amparo directo; sin embargo, este Alto Tribunal ha reconocido que el juicio de amparo es, si bien un medio jurisdiccional efectivo, un recurso extraordinario; de manera que, si existe en la jurisdicción ordinaria un recurso disponible para impugnar las resoluciones adversas, debe dársele prevalencia a éste para procurar el goce más amplio del derecho a la doble instancia; de manera sistemática y afín a las características de la materia y procedimiento en que esté inserto –pues el legislador puede válidamente limitar, con fines de celeridad y economía procesal, el derecho a la revisión en segunda instancia–.¹³

a la parte trabajadora –*pro operario*–, a la parte imputada por la comisión de un delito –*pro reo*– o a favor de quien intenta una acción –*pro actione*– constituyen cláusulas de cierre que carecen de relación con la selección o construcción del derecho aplicable, ya que tiene que ver con la solución de cuestiones referentes al sentido de un asunto o a aspectos derivados de éste. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 375/2013, sostuvo que el principio *in dubio pro actione* opera como un criterio para resolver casos de duda en torno a si el Poder Judicial debe o no intervenir en el conocimiento de una cuestión, en términos de su justiciabilidad. Esto es, los órganos jurisdiccionales deben tener claras las facultades y atribuciones que delimitan su ámbito o esfera competencial en función de los medios de impugnación cuyo conocimiento les ha sido constitucional y legalmente conferido; sin embargo, en casos donde no exista claridad respecto a si un asunto es o no justiciable, debe preferirse la protección del derecho de acceso a la jurisdicción. Esto no implica obviar o soslayar requisitos de procedencia o admisibilidad (reglas de competencia), ni omitir interpretaciones que resulten más favorables a las personas (principio *pro persona*), sino adoptar un criterio de cierre ante la duda acerca de si un requisito de procedencia –que ha sido considerado válido según su interpretación más favorable a la persona– se encuentra o no acreditado, o si un asunto puede encuadrarse dentro de un supuesto de competencia del órgano respectivo."

¹³ Véase la tesis 1a. LX/2016 (10a.), de esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 986:

"JUICIO ORAL MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1390 BIS DEL CÓDIGO DE COMERCIO QUE NO PREVÉ EL DERECHO A UNA SEGUNDA INSTANCIA, ES CONSTITUCIONAL. El precepto citado prevé que se tramitarán en el juicio oral mercantil todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a la que establece el artículo 1339 del Código de Comercio para que un juicio sea apellable, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda, y que contra las resoluciones pronunciadas en dicho juicio no procederá recurso ordinario alguno. Ahora bien, el artículo 1390 Bis citado, al limitar el derecho a una segunda instancia es



52. Así, si en el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, la procedencia del recurso de apelación en contra de las sentencias se encuentra prevista en forma categórica y completa, debe interpretarse de forma que favorezca el acceso a la jurisdicción ordinaria, como una regla relativa a instituir el recurso de apelación como medio de impugnación en contra de todas las sentencias dictadas en esa clase de juicios, sin que la procedencia del recurso esté sujeta a la regla de cuantía del negocio conforme al Código de Comercio.

VIII. Decisión

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

RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO ESPECIAL DE FIANZAS. ES PROCEDENTE CONFORME AL ARTÍCULO 280, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS,

constitucional, pues el legislador, al determinar que el juicio oral mercantil es uniinstancial, no excluye el derecho a la doble instancia de forma generalizada, sino que lo hace excepcionalmente, ya que dicha exclusión sólo es aplicable a los juicios orales mercantiles, además de que persigue una finalidad constitucionalmente legítima, pues tiene por objeto hacer el procedimiento mercantil más ágil y eficiente, lo que implica el respeto al principio de una administración de justicia pronta y expedita, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente, y encaminada a fomentar la economía procesal y la eficacia de la rama judicial. Además, es una medida razonable, ya que responde a la mayor urgencia de obtener una decisión definitiva y evita los costos que implican juicios prolongados y complejos, ya que tener que agotar necesariamente varias instancias puede provocar demora y más gastos en perjuicio del patrimonio de las partes, lo cual generalmente no se justifica cuando el asunto es de poca cuantía. Asimismo, genera un criterio de selección para el control de legalidad por órganos jurisdiccionales superiores, para que éstos se concentren en resolver asuntos que se consideren más complejos. De ahí que se trate de una medida proporcional, pues aun limitándose el derecho a la segunda instancia, no se priva al gobernado del acceso a la justicia ni se le deja en estado de indefensión, ya que en el procedimiento uniinstancial también deben respetarse las formalidades esenciales del proceso, y se tiene la posibilidad de impugnar dicha resolución mediante el juicio de amparo, de manera que, aun cuando no exista en la jurisdicción ordinaria un recurso disponible para impugnar las resoluciones adversas, existe un recurso extraordinario. Finalmente, la exclusión de que se trata obedece a criterios objetivos, pues el factor cuantía, como elemento para determinar la procedencia del juicio oral mercantil, constituye un quantum objetivo que no se fundamenta en los ingresos ni en la condición social de las personas, sino en el monto global de la pretensión."



SIN QUE SE REQUIERA APLICAR SUPLETORIAMENTE LA REGLA DE CUANTÍA O ALGÚN OTRO REQUISITO DE PROCEDENCIA A QUE SE REFIERA EL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron de diferente manera la aplicabilidad y el alcance del artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, respecto de la procedencia del recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas, pues mientras uno señaló que dicho artículo, al establecer la procedencia del recurso aludido, hace una remisión expresa y sin distinción a las reglas de procedencia que establece el Código de Comercio, otros determinaron que es innecesario acudir a la supletoriedad de la codificación mercantil por lo que se refiere a ese aspecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que es procedente el recurso de apelación contra sentencias dictadas en el juicio especial de fianzas, sin que se requiera aplicar supletoriamente la regla de cuantía o algún otro requisito de procedencia a que se refiera el Código de Comercio, ya que la supletoriedad prevista por el propio artículo 280, fracción IV, opera en cuanto a los puntos en los que la ley es omisa y que son necesarios para la tramitación del recurso, tales como el plazo, las partes legitimadas para entablarlo, la autoridad ante quien se debe interponer, la forma escrita o el idioma, pero no en cuanto a la procedencia, y menos en cuanto a la regla específica en razón de cuantía conforme al Código de Comercio. Además, el hecho de que todas las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas sean apelables, sin condición de su cuantía o cualquier otra, protege en mayor medida el derecho de acceso a la justicia, en su vertiente específica del derecho a la doble instancia.

Justificación: El artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas prevé la procedencia del recurso de apelación, en ambos efectos, en contra de las sentencias dictadas en los juicios especiales de la materia; lo anterior de manera categórica y sin distinguir entre tipos de sentencia, ni por su cuantía ni por otra circunstancia, por ello, introducir una condicionante a la procedencia, como la contenida en el artículo 1339 del Código de Comercio, resultaría en una contravención al principio de legalidad, por introducir una distinción



no prevista por el legislador. La condición de la procedencia sería, además, una interpretación contraria a la institución de la supletoriedad legislativa, la cual aplica ante vacíos u omisiones de la ley especial, y no cuando ésta es clara en establecer cierto contenido normativo como, en el caso, lo es la procedencia del recurso de apelación. Así, es claro que la supletoriedad del Código de Comercio, con relación a la apelación, sólo se da respecto de la tramitación del recurso y sus características formales y procesales, tales como la legitimación para promoverlo, el plazo legal, su promoción por escrito, en idioma español, entre otras, mas no en relación con la cuantía. Esta interpretación es también la que resulta acorde al principio *pro actione*, pues favorece el acceso a la jurisdicción ordinaria y el derecho a la doble instancia.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 75/2019 se refiere.

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

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

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

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



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

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.C. J/12 C (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo II, agosto de 2015, página 1631, con número de registro digital: 2009743.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 75/2019.

1. En sesión virtual celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos la contradicción de tesis citada al rubro. El tema a resolver se hizo consistir en lo siguiente: Si en términos del artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, todas las sentencias dictadas en juicios especiales de fianzas son recurribles mediante el recurso de apelación, o si la procedencia de dicho recurso depende de la cuantía establecida al respecto en el artículo 1339 del Código de Comercio.

I. Razones de la mayoría

2. En la sentencia se resolvió que la fracción IV del artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, al establecer que las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas son apelables "**en términos del Código de Comercio**", no conlleva la interpretación de que resulten aplicables las reglas sobre la cuantía del negocio establecidas en dicho ordenamiento para la procedencia del recurso de apelación; sino que dicha expresión, que fue incluida en la nueva redacción de la disposición, tiene como propósito establecer la supletoriedad de la codificación de comercio en cuanto *al trámite* de los recursos.



3. Se estimó que la redacción actual de la fracción IV del artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, no requiere de ninguna interpretación adicional en cuanto a la procedencia del recurso de apelación, toda vez que ha quedado ahí expresamente establecido que contra las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas procede dicho recurso y que las reglas aplicables supletoriamente, para su tramitación, son las del Código de Comercio.
4. Por lo que se consideró que esta Primera Sala entiende que la porción normativa "*contra las sentencias dictadas en los juicios a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación*", es una afirmación categórica de procedencia que no distingue entre tipos de sentencia ni por su cuantía y que, por ello, introducir una condicionante por referencia al artículo 1339 del Código de Comercio, resultaría en una contravención al principio de legalidad, por introducir una distinción no prevista por el legislador. Pero, además, sería una interpretación contraria a la institución de la supletoriedad legislativa, la cual, como ya se dijo, aplica ante vacíos u omisiones de la ley especial, y no en casos cuando ésta es clara en establecer cierto contenido normativo, como en el caso, la procedencia del recurso de apelación.
5. En consecuencia, la supletoriedad prevista por el propio numeral 280, en la fracción VI, opera en cuanto a los puntos en que la ley es omisa, necesarios para la tramitación del recurso, tales como el plazo, las partes legitimadas para entablarlo, la autoridad ante quien se debe interponer, la forma escrita, el idioma, pero no en cuanto a la procedencia, y menos en cuanto a la regla específica en razón de cuantía, porque dicha condición está establecida de manera categórica y no puede decirse que la ley sea insuficiente y deba acudir a la supletoriedad, sino que el legislador no sometió la procedencia del recurso a la regla de la cuantía.
6. Una razón adicional al argumento de especialidad y supletoriedad, para reconocer la procedencia del recurso de apelación sin sujeción a reglas adicionales establecidas en el Código de Comercio, descansa en la necesidad de interpretar el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, de conformidad con el principio *pro persona* y, en específico, al tenor del principio *pro actione*; el cual, en el caso concreto, conlleva la conclusión de que todas las sentencias dictadas en juicios especiales de fianzas son apelables, sin condición de su cuantía u otra, lo que a su vez protege en mayor medida el derecho de acceso a la justicia, en su vertiente específica del derecho a la doble instancia.



7. Al respecto, se dijo que de restringirse la procedencia del recurso de apelación, sólo se tendría la posibilidad de impugnar las resoluciones mediante el juicio de amparo directo, que es un medio extraordinario de defensa; de manera que si existe en la jurisdicción ordinaria un recurso disponible para impugnar las resoluciones adversas, debe dársele prevalencia a éste para procurar el goce más amplio del derecho a la doble instancia; de manera sistemática y afín a las características de la materia y procedimiento en que esté inserto –pues el legislador puede válidamente limitar, con fines de celeridad y economía procesal, el derecho a la revisión en segunda instancia–.
8. Finalmente, se consideró que si en el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, la procedencia del recurso de apelación en contra de las sentencias se encuentra prevista en forma categórica y completa, debe interpretarse de forma que favorezca el acceso a la jurisdicción ordinaria, como una regla relativa a instituir el recurso de apelación como medio de impugnación en contra de todas las sentencias dictadas en esa clase de juicios, sin que la procedencia del recurso esté sujeta a la regla de cuantía del negocio conforme al Código de Comercio.
9. Con base en lo anterior, se consideró como prevaleciente, el siguiente criterio jurisprudencial:

RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO ESPECIAL DE FIANZAS. ES PROCEDENTE CONFORME AL ARTÍCULO 280, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS, SIN QUE SE REQUIERA APLICAR SUPLETORIAMENTE LA REGLA DE CUANTÍA O ALGÚN OTRO REQUISITO DE PROCEDENCIA A QUE SE REFIERA EL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron de diferente manera la aplicabilidad y el alcance del artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, respecto de la procedencia del recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas, pues mientras uno señaló que dicho artículo, al establecer la procedencia del recurso aludido, hace una remisión expresa y sin distinción a las reglas de procedencia que establece el Código de Comercio, otros determinaron que es innecesario acudir a la supletoriedad de la codificación mercantil por lo que se refiere a ese aspecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que es procedente el recurso de apelación contra sentencias dictadas



en el juicio especial de fianzas, sin que se requiera aplicar supletoriamente la regla de cuantía o algún otro requisito de procedencia a que se refiera el Código de Comercio, ya que la supletoriedad prevista por el propio artículo 280, fracción IV, opera en cuanto a los puntos en los que la ley es omisa y que son necesarios para la tramitación del recurso, tales como el plazo, las partes legitimadas para entablarlo, la autoridad ante quien se debe interponer, la forma escrita o el idioma, pero no en cuanto a la procedencia, y menos en cuanto a la regla específica en razón de cuantía conforme al Código de Comercio. Además, el hecho de que todas las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas sean apelables, sin condición de su cuantía o cualquier otra, protege en mayor medida el derecho de acceso a la justicia, en su vertiente específica del derecho a la doble instancia.

Justificación: El artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas prevé la procedencia del recurso de apelación, en ambos efectos, en contra de las sentencias dictadas en los juicios especiales de la materia; lo anterior de manera categórica y sin distinguir entre tipos de sentencia, ni por su cuantía ni por otra circunstancia, por ello, introducir una condicionante a la procedencia, como la contenida en el artículo 1339 del Código de Comercio, resultaría en una contravención al principio de legalidad, por introducir una distinción no prevista por el legislador. La condición de la procedencia sería, además, una interpretación contraria a la institución de la supletoriedad legislativa, la cual aplica ante vacíos u omisiones de la ley especial, y no cuando ésta es clara en establecer cierto contenido normativo como, en el caso, lo es la procedencia del recurso de apelación. Así, es claro que la supletoriedad del Código de Comercio, con relación a la apelación, sólo se da respecto de la tramitación del recurso y sus características formales y procesales, tales como la legitimación para promoverlo, el plazo legal, su promoción por escrito, en idioma español, entre otras, mas no en relación con la cuantía. Esta interpretación es también la que resulta acorde al principio *pro actione*, pues favorece el acceso a la jurisdicción ordinaria y el derecho a la doble instancia.

II. Razones del disenso

10. Por este voto manifiesto mi desacuerdo con dicha resolución.

11. A mi juicio, entre las interpretaciones divergentes dadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes a la fracción IV del artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, la más adecuada a los fines de esa ley y el Código de Comercio al que se remite, es la de que, al establecer la procedencia del recurso de apelación contra las sentencias dictadas en



los juicios especiales de fianzas "en términos del Código de Comercio", cabe la aplicación de *todas* las reglas sobre dicho recurso establecidas en ese ordenamiento, entre las cuales se encuentran las relativas a la procedencia del recurso en función de la cuantía del negocio, previstas en el artículo 1339.

12. Esto es, la fracción IV del artículo 280 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, establece:

"Artículo 280. Los juicios contra las instituciones se substanciarán conforme a las siguientes reglas:

"...

"IV. Contra las sentencias dictadas en los juicios a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación en ambos efectos en términos del Código de Comercio. Contra las demás resoluciones, procederán los recursos que establece dicho código."

13. Según se puede observar, la porción normativa establece que las sentencias emitidas en el juicio especial de fianzas son apelables y al respecto hace una remisión expresa a las reglas del Código de Comercio, al señalar de manera literal que será **en términos del Código de Comercio**, sin establecer alguna salvedad o restricción al respecto, de modo que pueden entenderse aplicables todas las reglas sobre dicho recurso.

14. Lo anterior, porque siendo de naturaleza mercantil la materia de seguros y fianzas, se advierte que la intención del legislador al remitir a las reglas sobre el recurso de apelación contenidas en el Código de Comercio, fue la de aplicar todas las reglas relativas a dicho medio de defensa respecto a las resoluciones emitidas en los juicios especiales de fianzas.

15. De esa suerte, si entre dichas reglas está la relativa a determinar la procedencia del recurso por razón de la cuantía, tal determinación también resulta aplicable a las fianzas, ya que de esa manera habría igualdad de trato hacia toda clase de procedimientos mercantiles, entre ellos, el especial de fianzas.

16. Lo anterior, máxime que no se advierte alguna razón especial o específica para que el juicio especial de fianzas deba recibir un trato desigual en cuanto a la regulación del recurso de apelación respecto a las resoluciones que se emitan en ellos, siendo como es un juicio que dirime una materia de naturaleza eminentemente mercantil.



17. Por tanto, si el legislador ha considerado dar ciertas reglas de trato a los juicios mercantiles en el Código de Comercio, la remisión hecha en la ley especial de los juicios sobre fianzas a dichas reglas ha de entenderse en términos integrales.
18. En ese sentido, considero más adecuado a la naturaleza del juicio y a los fines propuestos por el legislador en materia mercantil, interpretar la norma de la ley especial en un sentido de tratamiento igualitario sobre la regulación del recurso de apelación en los procesos judiciales mercantiles. Y, por ende, aplicar también la regla de procedencia del recurso según la cuantía del negocio, de manera que no serían apelables las sentencias dictadas en juicios de cuantía menor.
19. Por tanto, encuentro difícil considerar que la remisión al Código de Comercio sólo es para atender las reglas de trámite, o la legitimación, y excluir las relativas a la procedencia por cuantía, ya que no hay una determinación del legislador en ese sentido restrictivo.
20. Por las razones expuestas, con el debido respeto formulo este voto particular.

Este voto se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO ESPECIAL DE FIANZAS. ES PROCEDENTE CONFORME AL ARTÍCULO 280, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS, SIN QUE SE REQUIERA APLICAR SUPLETORIAMENTE LA REGLA DE CUANTÍA O ALGÚN OTRO REQUISITO DE PROCEDENCIA A QUE SE REFIERA EL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron de diferente manera la aplicabilidad y el alcance del artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, respecto de la procedencia del recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas, pues mientras uno señaló que dicho artículo, al establecer la procedencia del recurso aludido, hace una remisión expresa y sin distinción a las reglas de procedencia que establece el Código de Comercio, otros determinaron que es innecesario acudir a la supletoriedad de la codificación mercantil por lo que se refiere a ese aspecto.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que es procedente el recurso de apelación contra sentencias dictadas en el juicio especial de fianzas, sin que se requiera aplicar supletoriamente la regla de cuantía o algún otro requisito de procedencia a que se refiera el Código de Comercio, ya que la supletoriedad prevista por el propio artículo 280, fracción IV, opera en cuanto a los puntos en los que la ley es omisa y que son necesarios para la tramitación del recurso, tales como el plazo, las partes legitimadas para entablarlo, la autoridad ante quien se debe interponer, la forma escrita o el idioma, pero no en cuanto a la procedencia, y menos en cuanto a la regla específica en razón de cuantía conforme al Código de Comercio. Además, el hecho de que todas las sentencias dictadas en los juicios especiales de fianzas sean apelables, sin condición de su cuantía o cualquier otra, protege en mayor medida el derecho de acceso a la justicia, en su vertiente específica del derecho a la doble instancia.

Justificación: El artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas prevé la procedencia del recurso de apelación, en ambos efectos, en contra de las sentencias dictadas en los juicios especiales de la materia; lo anterior de manera categórica y sin distinguir entre tipos de sentencia, ni por su cuantía ni por otra circunstancia, por ello, introducir una condicionante a la procedencia, como la contenida en el artículo 1339 del Código de Comercio, resultaría en una contravención al principio de legalidad, por introducir una distinción no prevista por el legislador. La condición de la procedencia sería, además, una interpretación contraria a la institución de la supletoriedad legislativa, la cual aplica ante vacíos u omisiones de la ley especial, y no cuando ésta es clara en establecer cierto contenido normativo como, en el caso, lo es la procedencia del recurso de apelación. Así, es claro que la supletoriedad del Código de Comercio, con relación a la apelación, sólo se da respecto de la tramitación del recurso y sus características formales y procesales, tales como la legitimación para promoverlo, el plazo legal, su promoción por escrito, en idioma español, entre otras, mas no en relación con la cuantía. Esta interpretación es también la que resulta acorde al principio *pro actione*, pues favorece el acceso a la jurisdicción ordinaria y el derecho a la doble instancia.

1a./J. 6/2021 (10a.)



Contradicción de tesis 75/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito y Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. 18 de noviembre de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jeannette Velázquez De La Paz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 458/2016 y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 856/2017, en los que consideraron que todas las sentencias dictadas en juicios especiales de fianzas son apelables y debe agotarse dicho recurso antes de acudir al juicio de amparo directo, pues el artículo 280, fracción IV de la Ley de Instituciones de Seguro y Fianzas, es claro y contundente en establecer la procedencia del recurso de apelación en ambos efectos. También consideraron que la cita al Código de Comercio, se refiere a las reglas que, en forma general, establece la codificación mercantil, para las formalidades y tramitación del recurso, pero no para su procedencia; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 282/2018, en el que consideró que como lo establece el artículo 280, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, para la procedencia del recurso de apelación se debe atender a las reglas previstas en el Código de Comercio, sin excluir alguna en específico, de manera que en términos del artículo 1339 de este último, se debe considerar la cuantía del asunto como parámetro para determinar la procedencia del recurso del medio de impugnación. De ahí que, en los casos de cuantía menor, según lo previsto en el Código de Comercio, procede el juicio de amparo directo en contra de las sentencias que se dicten en los juicios especiales de fianza, sin que previamente deba agotarse el recurso de apelación.

Tesis de jurisprudencia 6/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA LA NOTIFICACIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD SOBRE EL INICIO DE LA ACCIÓN COLECTIVA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 591 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 154/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en atención a que el presente expediente versa sobre la denuncia de una posible contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

Al respecto, resulta aplicable la tesis emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



(INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por Kelsey Vanessa Guardado Gutiérrez, a quien le fue reconocida la calidad de apoderada legal de Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil, en el recurso de queja 241/2019 del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito; esto es, se trata de una de las partes en uno de los criterios contendientes en la presente contradicción.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los órganos jurisdiccionales contendientes que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

I. Criterio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito al resolver el recurso de queja 241/2019, del cual se advierten los antecedentes y consideraciones siguientes:

Juicio de amparo. Mediante escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, ante el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, *****, por conducto de su apoderado legal; solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra del auto de fecha diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictado por el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa en el juicio de acción colectiva en sentido estricto *****, promovido por Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil.

¹ Tesis P. I/2012 (10a.), Décima Época, publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



En la resolución reclamada **se concedió la suspensión provisional** para el efecto de que, pudiendo continuar con el procedimiento de origen, no se ejecutara el proveído de diez de septiembre de dos mil diecinueve citado, a fin de que no se obligara a la parte quejosa a publicar en sus páginas web oficiales y estados de cuenta, la promoción de la demanda del juicio de origen, hasta en tanto se resolviera sobre la suspensión definitiva.

Recurso de queja. Inconforme con esa resolución, la parte tercero interesada Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil, interpuso recurso de queja, el cual fue admitido a trámite por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, quien lo radicó con el número 241/2019.

Mediante sentencia de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, dicho órgano colegiado declaró **fundado** el recurso de queja, a partir de los razonamientos siguientes:

- Como punto de partida consideró oportuno traer a colación el contenido de los artículos 590, 591, 593, 594 y 595 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de los cuales obtuvo que, tratándose de acciones colectivas, existe disposición legal que expresamente dispone que el inicio del ejercicio de aquella debe notificarse a la colectividad.

- De manera que, atendiendo a lo establecido en el artículo 591, es ineludible que el Juez de Distrito del conocimiento debe negar la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa, ya que de otorgarse la medida cautelar, se contravendría la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

- Ello, en virtud de que se vería trastocado el derecho de la colectividad a ser informado de la existencia de la acción colectiva promovida en contra de las empresas quejasas, lo que conlleva que los miembros de la colectividad que se sientan afectados, no puedan adherirse al procedimiento.

- En ese sentido, de concederse la suspensión provisional a las amparistas, sería mayor la afectación que resentiría la sociedad en general, en especial, aquellos que pudiesen considerarse afectados y que fuese su deseo sumarse a la acción colectiva promovida en contra de las peticionarias de amparo.



- Para apoyar su determinación, hizo alusión a la jurisprudencia 1a./J. 35/2019 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos título, subtítulo y texto disponen: "AMPARO INDIRECTO. EL AUTO QUE ORDENA LA FORMA EN QUE SE NOTIFICARÁ A LOS MIEMBROS QUE CONFORMAN LA COLECTIVIDAD AFECTADA LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO ESTRICTO O INDIVIDUAL HOMOGÉNEA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA. De conformidad con los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, tratándose de actos emitidos por tribunales judiciales dentro de un juicio, el amparo indirecto sólo procede cuando dichos actos tienen una ejecución de imposible reparación, esto es, cuando con ellos se afectan materialmente derechos sustantivos protegidos constitucional y convencionalmente. Ahora bien, de los preceptos 579, 580, 581, fracciones II y III, 594, 595, 604 y 605 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se colige que en la acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, los miembros que conforman la colectividad pueden obtener la reparación de los daños individuales que hubieren sufrido con motivo de los hechos o actos imputados al demandado. Ese derecho sustantivo a la reparación lo pueden hacer valer en dichas acciones colectivas únicamente cuando manifiestan expresamente su voluntad de formar parte de la colectividad representada en el juicio, mediante el acto procesal de adhesión, el cual pueden realizar durante la sustanciación del proceso o, en su caso, de haberse obtenido sentencia favorable para la colectividad o de haberse suscrito convenio elevado a la categoría de cosa juzgada, en la etapa de ejecución, dentro de los dieciocho meses posteriores a que ésta o el convenio adquirieron firmeza. En ese sentido, en el sistema legal de las acciones colectivas, el momento previsto para hacer del conocimiento de la colectividad afectada la existencia del juicio, es mediante la notificación del auto que admite la demanda, la cual habrá de hacerse en los términos del artículo 591, párrafo tercero, del código procesal referido, es decir, por medios idóneos, considerando el tamaño, la localización y las demás características de la colectividad, debiendo ser económica, eficiente y amplia, conforme a las circunstancias del caso, sin que se prevea una notificación posterior en términos iguales a los que establece ese numeral pues, incluso la sentencia definitiva, aun cuando fuere favorable a la colectividad, sólo se prevé que sea notificada personalmente al representante legal de ésta, y respecto de un eventual conve-



no judicial, no se establece notificación alguna a la colectividad en general, de manera que el auto que ordena la forma de la referida notificación, tiene una importancia sistémica fundamental, pues de él depende la conformación de la colectividad, por tanto, sí es susceptible de afectar directamente el derecho sustantivo que asiste a cada uno de sus miembros, de obtener la reparación de los daños individuales, pues el desconocimiento de la existencia del juicio no sólo trascenderá al acto procesal de la adhesión durante el proceso, sino también a la etapa de ejecución de una eventual sentencia o convenio favorable a la colectividad. De lo anterior se concluye que el auto que ordena la forma en que se hará la referida notificación es un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto."

- Aunado a ello, estimó que no pasaba inadvertido el hecho de que de no concederse la suspensión de los actos reclamados en la hipótesis apuntada, se llevarían a cabo algunas de sus consecuencias como son las publicaciones sobre la promoción de la demanda natural, y se divulgaría que se promovió tal litigio en contra de la impetrante.

- Empero, ante el conflicto de tales principios debe prevalecer el interés colectivo sobre el particular, ya que de lo contrario, se haría nugatorio el interés público que tutela a la colectividad en general; en cuanto al derecho que tienen de enterarse de la promoción de la acción colectiva, para que puedan adherirse y defender sus derechos sustantivos individuales.

- Bajo esa perspectiva, consideró que de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público porque con la suspensión se privaría a la colectividad de un beneficio que le otorga la ley.

II. Criterio sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el **recurso de queja 109/2019**, del cual se advierten los antecedentes y consideraciones siguientes:

- **Juicio de amparo.** Mediante escrito presentado por ***** , por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra de diversos actos reclamados al Primer Tribunal Unitario en



Materias Civil y Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, en su calidad de ordenadora, y al Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito, en su carácter de ejecutora.

- De la primera de dichas autoridades reclamó la resolución de cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, dictada en los autos del toca de apelación ***** , en donde la autoridad responsable determinó que Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C.: a) no tiene la carga procesal de mencionar el nombre de los treinta individuos integrantes de la colectividad, ni que haya una colectividad determinada en ese momento, como lo disponen los artículos 587, fracción III y 588, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles; y, b) sí señaló en su escrito inicial la causa por la que se ejerció la acción colectiva.

- Así como la resolución de fecha catorce de enero de dos mil diecinueve, mediante la cual se determinó declarar fundados los agravios hechos valer por la ahora tercero interesada Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C.; y, consecuentemente, ordenar la admisión, certificación y consecuente notificación de la colectividad en medios de difusión amplios y masivos.

- Por otra parte, del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito, reclamó el acuerdo de fecha dieciocho de enero de dos mil diecinueve, mediante el cual se ordena la notificación a la colectividad por medio de edictos respecto de la demanda de acción colectiva promovida por Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil.

- Correspondió conocer de dicha demanda al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, quien mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, emitido en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo ***** , concedió la suspensión provisional del acto reclamado consistente en la suspensión del juicio de acciones colectivas número ***** , del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

- **Recurso de queja.** Inconforme con la anterior determinación, Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil, por conducto de su apoderada, interpuso



recurso de queja del que correspondió conocer al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo radicó bajo el número Q-109/2019.

- El nueve de abril de dos mil diecinueve, dicho órgano Colegiado dictó el fallo correspondiente en el que declaró **infundado** el recurso de queja, a partir de los razonamientos siguientes:

- En primer lugar, procedió a calificar de infundados los agravios expresados por el inconforme, dado que estimó correcto que el Tribunal Unitario haya concedido la suspensión solicitada en términos del artículo 150 de la ley de la materia. Ello, en virtud de que de llegar a publicarse el inicio del ejercicio de la acción colectiva, podría dejar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que lo que se duele la quejosa es precisamente de que no se lleve a cabo la comunicación masiva de las presuntas fallas en las bolsas de aire instaladas en los vehículos de su marca, además de que se causarían a la quejosa daños y perjuicios de difícil reparación, en virtud de que podría verse afectado su derecho al honor y reputación, en tanto que dicha publicación impactaría en la imagen de su persona, como industria automotriz, restándole credibilidad y confianza, lo que desde luego, no sería reparable ni aun cuando obtuviere sentencia a su favor.

- Para llegar a la conclusión de que la concesión de la suspensión provisional del acto reclamado era legal, hizo alusión a lo establecido por los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal y 150 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales extrajo que en el juicio de amparo puede solicitarse la suspensión de los actos reclamados cuando se cuenta con un interés suspensivo, siendo necesario tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada. De ahí que si bien, dicha medida cautelar no debe impedir la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, también lo es que en el caso de que se ocasione al quejoso un daño o perjuicio irreparable, dicho procedimiento sí puede ser suspendido.

- Precisado lo anterior, señaló que de la lectura de la demanda de amparo se aprecia que la quejosa solicitó la medida cautelar en contra del acto consistente en la orden de notificar por edictos a la colectividad presuntamente afectada el inicio del ejercicio de la acción colectiva y que se mencionen los puntos



esenciales de la acción, entre otros, la declaración judicial de que las bolsas de aire instaladas en los vehículos de diversas marcas, entre ellas, *********, son defectuosas y ponen en riesgo la salud y la vida de sus conductores y pasajeros.

- Lo anterior, señaló, causaría un **daño moral** respecto de la afectación al prestigio, honor, decoro, reputación y la consideración que de sí misma tienen los demás; así como un **daño patrimonial** consistente en la afectación de la marca y potencial pérdida del valor de la misma y consecuente perjuicio consistente en la disminución en ventas de los vehículos.

A partir de lo anterior, consideró que dicha medida suspensiva resulta procedente dada la naturaleza del acto reclamado, ya que de llegar a publicarse el inicio del ejercicio de la acción colectiva con lo que ello implica, esto es, la comunicación de las pretensiones de la actora, aquí recurrente, por un lado, podría dejar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que lo que se duele la quejosa es precisamente de que no se lleve a cabo la comunicación masiva de las presuntas fallas en las bolsas de aire instaladas en los vehículos de su marca. Y por el otro, porque la referida notificación podría traer a la quejosa daños y perjuicios de difícil reparación, en virtud de que podría verse afectado su derecho al honor y reputación, ya que dicha publicación impactaría en la imagen de su persona, como industria automotriz, restándole credibilidad y confianza, lo que desde luego, no sería reparable ni aun cuando obtuviere sentencia a su favor.

- Sin que sea obstáculo a lo anterior, el hecho de que el Tribunal Unitario al conceder la suspensión respecto de la notificación por medio de edictos a la colectividad, haya suspendido el procedimiento en vía de consecuencia, pues como correctamente se estimó en el auto recurrido, en términos de los artículos 590, 591 y 592 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al depender la notificación de la que se duele la quejosa del auto que admite a trámite el juicio de acción colectiva, el procedimiento debe ser suspendido hasta en tanto se resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho proveído, pues de no ser así, como se dijo con anterioridad, además de que se dejaría sin materia el juicio constitucional, ello podría afectar de manera irreparable los derechos de la quejosa.



- Máxime que dicha suspensión del procedimiento únicamente tiene efectos provisionales, ya que sólo tiene vigencia hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva, en la cual, podrá apreciarse debidamente el acto reclamado con base en los informes previos que rindan las autoridades responsables.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sentada la reseña de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada.

Ahora bien, para resolver sobre la existencia de la contradicción de criterios debe analizarse si los órganos contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógicas jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten *criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho*, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Así, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está contenida en los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 225 a 227 de la Ley de Amparo vigente; de los cuales se desprende una facultad para unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto; lo que proporciona certidumbre en las decisiones judiciales y otorga mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

La esencia de la contradicción, entonces, radica más en la necesidad de unificar criterios que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto mismo. Dicho en otras palabras, 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 –o necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.

Derivado de lo anterior es posible afirmar que, para la procedencia de una contradicción de tesis, deben verificarse las siguientes condiciones:

1. 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.

2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista 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; y,

3. 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.

Lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto, como lo ha determinado el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

² Tesis P./J. 72/2010, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los



De igual forma, dicho criterio se sustenta en las tesis jurisprudenciales números 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010, aprobadas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que respectivamente, establecen:

"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

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 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."



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."³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe

³ Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."⁴

Con base en lo anterior, esta Primera Sala debe verificar si los criterios contendientes cumplen los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis.

Por tanto, a efecto de constatar si, en el caso, los criterios materia de la denuncia de contradicción abordan un mismo punto jurídico y se contraponen entre sí o no, resulta conveniente precisar cuál fue el análisis efectuado en cada una de las ejecutorias correspondientes, atento a lo siguiente:

Recurso de queja 241/2019, resuelto por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito.

Las quejas promovieron amparo indirecto en el cual reclamaron la resolución de diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa en el juicio de acción colectiva en sentido estricto *********, promovido por Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil.

Al proveer sobre la suspensión provisional, el Juez de Distrito la concedió para el efecto de que, pudiendo continuar con el procedimiento de origen, no se ejecutara el proveído reclamado, a fin de que no se obligara a la parte quejosa a publicar en sus páginas web oficiales y estados de cuenta, la promoción

⁴ Jurisprudencia 1a./J. 23/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123.



de la demanda del juicio de origen; hasta en tanto se resolviera sobre la suspensión definitiva.

Inconformes con tal determinación, la colectividad tercero interesada interpuso recurso de queja, el cual fue turnado al citado Tribunal Colegiado, quien resolvió declarar **fundado** dicho medio de impugnación y negar la medida cautelar provisional solicitada, a partir de los razonamientos siguientes:

En primer lugar, hizo alusión al contenido de los artículos 590, 591, 593, 594 y 595 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de los cuales obtuvo que, tratándose de acciones colectivas, existe disposición legal que expresamente dispone que el inicio del ejercicio de aquella debe notificarse a la colectividad.

A partir de ello, consideró que el Juez de Distrito del conocimiento estaba obligado a negar la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa, ya que de otorgarse la medida cautelar, se contravendría la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

Lo anterior, en virtud de que se vería trastocado el derecho de la colectividad a ser informada de la existencia de la acción colectiva promovida en contra de las empresas quejosas, lo que conlleva que los miembros de la colectividad que se sientan afectados, no puedan adherirse al procedimiento. En ese sentido, de concederse la suspensión provisional a las peticionarias de amparo, sería mayor la afectación que resentiría la sociedad en general, en especial, aquellos que pudiesen considerarse afectados y que fuese su deseo sumarse a la acción colectiva promovida en contra de las demandadas.

Puntualizó, que no pasaba inadvertido el hecho de que de no concederse la suspensión de los actos reclamados en la hipótesis apuntada, se llevarían a cabo algunas de sus consecuencias como son las publicaciones sobre la promoción de la demanda natural, y se divulgaría que se promovió el litigio en contra de la impetrante. Empero, ante el conflicto de tales principios debía prevalecer el interés colectivo sobre el interés particular, ya que de lo contrario, se haría nugatorio el interés público que tutela a la colectividad en general, en



cuanto al derecho que tienen de enterarse de la promoción de la acción colectiva, para que pudieran adherirse y defender sus derechos sustantivos individuales.

Bajo esa perspectiva, determinó que de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, porque con la suspensión se privaría a la colectividad de un beneficio que le otorga la ley.

Recurso de queja 109/2019 resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

A través de su demanda de amparo indirecto, la parte quejosa reclamó del Primer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, en su carácter de autoridad ordenadora, la resolución de cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, dictada en los autos del toca de apelación ***** , en donde la autoridad responsable determinó que Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C.: a) no tenía la carga procesal de mencionar el nombre de los treinta individuos integrantes de la colectividad, ni que haya una colectividad determinada en ese momento, como lo disponen los artículos 587, fracción III y 588, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles; y, b) sí señaló en su escrito inicial la causa por la que se ejerció la acción colectiva, así como la diversa resolución de fecha catorce de enero de dos mil diecinueve, mediante la cual se determinó declarar fundados los agravios hechos valer por la ahora tercero interesada Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil y, consecuentemente, ordenar la admisión, certificación y consecuente notificación de la colectividad en medios de difusión amplios y masivos.

De igual forma, reclamó del Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito, en su calidad de ejecutora, el acuerdo de fecha dieciocho de enero de dos mil diecinueve, mediante el cual se ordena la notificación a la colectividad por medio de edictos respecto de la demanda de acción colectiva promovida por Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil.

Correspondió conocer de dicha demanda al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica,



Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, quien mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, emitido en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo ^{*****}, concedió la suspensión provisional del acto reclamado, para el efecto de que no se llevara a cabo ningún acto tendiente a la ejecución de las resoluciones de catorce y dieciocho de enero del año en curso, que constituyen el acto reclamado, esto es, para que no se realizara la notificación por medio de edictos de la colectividad y, en consecuencia, ordenó la suspensión del juicio de acciones colectivas ^{*****} del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

Inconforme con la anterior determinación, Acciones Colectivas de Sinaloa, Asociación Civil, por conducto de su apoderada, interpuso recurso de queja del que correspondió conocer al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo radicó bajo el número Q-109/2019. El nueve de abril de dos mil diecinueve, dicho órgano Colegiado dictó el fallo correspondiente en el que declaró **infundado** el recurso de queja, a partir de los razonamientos siguientes:

En primer lugar, procedió a calificar de infundados los agravios expresados por el inconforme, dado que estimó correcto que el Tribunal Unitario haya concedido la suspensión solicitada en términos del artículo 150 de la ley de la materia. Ello, en virtud de que de llegar a publicarse el inicio del ejercicio de la acción colectiva, podría dejar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que lo que se duele la quejosa es precisamente de que no se lleve a cabo la comunicación masiva de las presuntas fallas en las bolsas de aire instaladas en los vehículos de su marca, además de que se causarían a la quejosa daños y perjuicios de difícil reparación, en virtud de que podría verse afectado su derecho al honor y reputación, en tanto que dicha publicación impactaría en la imagen de su persona, como industria automotriz, restándole credibilidad y confianza, lo que desde luego, no sería reparable ni aun cuando obtuviere sentencia a su favor.

Para llegar a la conclusión de que la concesión de la suspensión provisional del acto reclamado era legal, hizo alusión a lo establecido por los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal y 150 de la Ley de Amparo, conforme



a los cuales extrajo que en el juicio de amparo puede solicitarse la suspensión de los actos reclamados cuando se cuenta con un interés suspensional, siendo necesario tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada. De ahí que si bien, dicha medida cautelar no debe impedir la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, también lo es que en el caso de que se ocasione al quejoso un daño o perjuicio irreparable, dicho procedimiento sí puede ser suspendido.

Posteriormente, luego de hacer referencia a la demanda de amparo y la materia sobre la que se solicitó la medida suspensional, consideró que ésta resulta procedente dada la naturaleza del acto reclamado, ya que de llegar a publicarse el inicio del ejercicio de la acción colectiva con lo que ello implica, esto es, la comunicación de las pretensiones de la actora, aquí recurrente, por un lado, podría dejar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que lo que se duele la quejosa es precisamente de que no se lleve a cabo la comunicación masiva de las presuntas fallas en las bolsas de aire instaladas en los vehículos de su marca. Y por el otro, porque la referida notificación podría traer a la quejosa daños y perjuicios de difícil reparación, en virtud de que podría verse afectado su derecho al honor y reputación, ya que dicha publicación impactaría en la imagen de su persona, como industria automotriz, restándole credibilidad y confianza, lo que desde luego, no sería reparable ni aun cuando obtuviere sentencia a su favor.

Sin que fuera obstáculo a lo anterior, el hecho de que el Tribunal Unitario al conceder la suspensión respecto de la notificación por medio de edictos a la colectividad, haya suspendido el procedimiento en vía de consecuencia, pues como correctamente se estimó en el auto recurrido, en términos de los artículos 590, 591 y 592 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al depender la notificación de la que se duele la quejosa del auto que admite a trámite el juicio de acción colectiva, el procedimiento debe ser suspendido hasta en tanto se resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho proveído, pues de no ser así, como se dijo con anterioridad, además de que se dejaría sin materia el juicio constitucional, ello podría afectar de manera irreparable los derechos de la quejosa. Máxime que dicha suspensión del procedimiento únicamente tiene efectos provisionales, ya que sólo tiene vigencia hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva, en la cual, podrá apreciarse



debidamente el acto reclamado con base en los informes previos que rindan las autoridades responsables.

De lo antes sintetizado se advierte que, en los fallos materia de la presente contradicción de tesis hubo pronunciamiento por parte de los Tribunales Colegiados correspondientes en cuanto al otorgamiento de la suspensión provisional cuando el acto reclamado consiste en la notificación a los miembros de una colectividad sobre el inicio de la acción colectiva; tópico **sobre el cual se adoptaron posturas contradictorias.**

En efecto, para el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**, no procede el otorgamiento de la suspensión provisional en contra de la resolución que ordena notificar a la colectividad sobre el inicio de una acción colectiva, fundamentalmente, porque con su otorgamiento se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, en tanto que se vería trastocado el derecho de la colectividad a ser informada de la existencia de la acción colectiva promovida en contra de las empresas quejasas, lo que conlleva que los miembros de la colectividad que se sientan afectados, no puedan adherirse al procedimiento.

Aclaró que no pasaba inadvertido que de no concederse la suspensión de los actos reclamados, se llevarían a cabo algunas de sus consecuencias como son las publicaciones sobre la promoción de la demanda natural, y se divulgaría que se promovió tal litigio en contra de la peticionaria de amparo; empero, ante el conflicto de tales principios debía prevalecer el interés colectivo sobre el particular, ya que de lo contrario, se haría nugatorio el interés público que tutela a la colectividad en general; en cuanto al derecho que tienen de enterarse de la promoción de la acción colectiva, para que puedan adherirse y defender sus derechos sustantivos individuales.

En contraposición, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** estimó acorde a derecho, que el Tribunal Unitario concediera la medida cautelar provisional en virtud de que de llegar a publicarse el inicio del ejercicio de la acción colectiva, por una parte, podría dejar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que lo que se duele la quejosa es precisamente de que no se lleve a cabo la comunicación masiva de las presuntas fallas en



las bolsas de aire instaladas en los vehículos de su marca; y, por otra, se causarían a la quejosa daños y perjuicios de difícil reparación, en virtud de que podría verse afectado su derecho al honor y reputación, en tanto que dicha publicación impactaría en la imagen de su persona, como industria automotriz, restándole credibilidad y confianza, lo que desde luego, no sería reparable ni aun cuando obtuviere sentencia a su favor.

De suerte tal que, a su consideración, el procedimiento debe ser suspendido hasta en tanto se resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, máxime que dicha suspensión del procedimiento únicamente tiene efectos provisionales, ya que sólo tiene vigencia hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva, en la cual, podrá apreciarse debidamente el acto reclamado con base en los informes previos que rindan las autoridades responsables.

Lo expuesto demuestra que ambos tribunales analizaron un mismo tópico, en relación con la procedencia del otorgamiento de la suspensión provisional en contra de la resolución que ordena notificar a la colectividad sobre el inicio de una acción colectiva, y adoptaron posturas contrarias entre sí, pues mientras un órgano determinó que es improcedente esa medida por existir una afectación al interés social y contravenirse disposiciones de orden público por impedirse a los miembros de la colectividad la continuación del juicio y la adhesión de nuevos miembros; el otro Colegiado concluyó en su procedencia, al sostener que en caso contrario se causarían a la quejosa daños y perjuicios de difícil reparación.

En este orden, la materia de la presente contradicción de criterios se cons-triñe a dar respuesta al planteamiento consistente en determinar, **si cuando se reclama la resolución que ordena la notificación a los miembros de la colectividad sobre el inicio de una acción colectiva, resulta procedente o no conceder la suspensión provisional de dicho acto reclamado.**

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de las siguientes consideraciones.

A fin de dar respuesta integral al planteamiento indicado, resulta conveniente desarrollar previamente algunas consideraciones breves en torno a la



figura de la suspensión provisional en el amparo y la naturaleza de las acciones colectivas.

En principio, debe precisarse que la suspensión provisional es una institución de naturaleza procesal que como medida cautelar tiene por objeto mantener viva la materia del amparo; es decir, trata de impedir que se consumen irreparablemente el acto o los actos reclamados y, de esta manera, no llegue a resultar inútil para el quejoso la protección de la Justicia Federal que pretende, pues en algunos casos si se llevare a cabo su ejecución durante la secuela del juicio de amparo, de nada serviría al quejoso la eventual sentencia que llegare a pronunciarse a su favor.

En este tenor, se tiene entonces que el objeto de la suspensión provisional es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden al momento de la promoción del juicio para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación al quejoso, pero ello sólo mientras se decide sobre la suspensión definitiva y se notifica la resolución respectiva a la responsable, siempre que se reúnan los requisitos para la procedencia de la suspensión estipulados en el artículo 128 de la Ley de Amparo, consistentes en: a) La existencia de solicitud por la parte quejosa, y; b) Que su otorgamiento no afecte al interés social ni contravenga disposiciones de orden público.

Cabe destacar que, aunado a los requisitos anteriormente mencionados, a efecto de conceder la suspensión, el juzgador también debe analizar en forma simultánea lo dispuesto en los artículos 138 y 139 de la Ley de Amparo, los cuales estipulan, en esencia, dos aspectos fundamentales: I) La apariencia del buen derecho, y; II) El peligro en la demora.

Al respecto es menester resaltar que la tarea del Juez de Distrito es de extrema delicadeza, pues requiere hacer un cuidadoso y detallado examen de las circunstancias específicas del caso concreto, para determinar si se actualizan los aspectos previstos en los artículos 138 y 139 de la ley de la materia, y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr; es decir, la posible afec-



tación que puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento. Esto, ya que al proveer sobre la suspensión, el juzgador de amparo deberá atender a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo cual implica analizar la probabilidad de otorgar el amparo solicitado y valorar la posible afectación que se causaría de negarse la medida solicitada.

Al respecto resultan aplicables la jurisprudencia P./J. 15/96, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, así como la diversa 2a./J. 204/2009, sustentada por la Segunda Sala, cuyos criterios se comparten, de rubros siguientes: "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."⁵ y "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR

⁵ Jurisprudencia P./J. 15/96, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, página 16, cuyo texto es el siguiente: "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 prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, 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."



SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.⁶

Según se ha precisado, entre los requisitos para otorgar la suspensión tanto provisional como definitiva, el juzgador debe verificar el cumplimiento del requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, el cual consiste en que el otorgamiento de la medida no se traduzca en la afectación del interés social y la contravención de normas de orden público; por ende, es necesario comprender lo que implican tales requisitos, a efecto de poder determinar en cada caso si esos aspectos son o no satisfechos.

Al respecto, el artículo 129 de la Ley de Amparo establece diversos casos en los cuales el legislador dispuso que se considerara el perjuicio al interés social o la contravención de disposiciones de orden público, por ende, al proveer sobre la suspensión, el juzgador está en aptitud de analizar en forma casuística si se satisfacen o no esos requisitos.

El orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas. Por disposiciones de orden público deben entenderse las plasmadas en los

⁶ Jurisprudencia 2a./J. 204/2009, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 315, cuyo texto dispone: "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."



ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo, tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio; es decir, tal requisito se refiere 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.

Por su parte, por interés social debe considerarse 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; esto es, se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o estrago.

Así, por disposiciones de orden público, deben entenderse las previstas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad, para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse 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 mal público; por ende, el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Sirve de apoyo al respecto, la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, visible en la Séptima Época, cuyo criterio se comparte, de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA."⁷

⁷ Jurisprudencia 8, Informe 1973, Parte II, materia común, página 44, cuyo texto establece lo siguiente: "De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del *Apéndice* 1917-1965 (Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores



Ahora bien, para resolver la interrogante propuesta en la presente contradicción de tesis, consistente en determinar, en esencia, si procede o no conceder la medida cautelar provisional en contra de la resolución que ordena la notificación a la colectividad sobre el inicio de una acción colectiva, es conveniente conocer cuál fue la motivación en la implementación de dicha institución, así como el contenido de los preceptos que se establecieron para el desarrollo del procedimiento de acciones colectivas y, específicamente, la forma en la que una vez concluida la etapa de certificación, debe practicarse la notificación sobre el inicio del proceso a la colectividad.

Las acciones colectivas quedaron incorporadas en el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución General de la República, por decreto de trece de julio de dos mil diez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de ese mes y año; actualmente esa previsión se ha recorrido al párrafo cuarto de dicho precepto constitucional, que establece:

"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.

apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría."



"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."

En cumplimiento a ese mandato constitucional, el Congreso de la Unión, mediante decreto de treinta de agosto de dos mil once, reguló las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en términos de su libro quinto, título único, que comprende de los artículos 578 a 626.

De la inclusión expresa de las acciones colectivas desde el Texto Constitucional, se pueden colegir dos propósitos sustanciales del Constituyente.

Primero, reconocer con el carácter de fundamentales, derechos o intereses en favor de una colectividad, de los llamados derechos de tercera generación con un énfasis eminentemente social; esto, partiendo de la premisa de reconocer que determinados derechos humanos tienen un carácter difuso, supra-individual, de naturaleza indivisible, cuya titularidad asiste en general a la colectividad (a la sociedad en su conjunto) que cuando son afectados generan un daño o perjuicio también de entidad colectiva; y hay determinados derechos fundamentales de titularidad individual, cuya afectación puede ser resentida por un grupo de individuos que conforman una colectividad vinculada por circunstancias de hecho o de derecho comunes; y ello, daba lugar a reconocer que esos derechos e intereses, trascendían al ámbito individual y exigían ser tutelados en un plano colectivo.

Segundo, reconocer que tales derechos fundamentales de entidad colectiva, requerían de acciones y procedimientos sencillos y eficaces, que permitieran su ejercicio y adecuada defensa en el sistema jurídico nacional, es decir, que existieran mecanismos jurisdiccionales eficaces para que pudieran ser debidamente tutelados, de manera que se garantizara el derecho de tutela judicial efectiva en materia de derechos e intereses colectivos, pues los procedimientos existentes, diseñados mayormente para acciones individuales, no eran aptos para dicha tutela jurisdiccional colectiva.

Lo anterior se corrobora de los documentos del proceso legislativo de la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, tanto en la exposición de



motivos de su iniciativa, como de las consideraciones emitidas por las Comisiones Dictaminadoras en ambas Cámaras, cuyos planteamientos son esencialmente coincidentes; el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado es ilustrativo al respecto, en las partes que enseguida se destacan:

"... Estamos conscientes que la modernidad ha complejizado las relaciones sociales y económicas. Hemos transitado de los cambios graduales a las transformaciones constantes y veloces en la ciencia, la tecnología y la técnica. Los límites físicos o geográficos que antaño parecían infranqueables, ahora han sido superados.

"Resulta claro que las instituciones jurídicas tienen una vigencia, ello es una realidad connatural a ellas. Al ritmo de las transformaciones sociales dichas instituciones quedan rebasadas y es inminente adecuar las normas a la realidad.

"Así, el transcurrir del tiempo ha alterado sustancialmente las relaciones existentes, por un lado, entre consumidores, usuarios de servicios y, por el otro, empresas o proveedores. Si se quiere en un plano más general también han cambiado los vínculos creados entre una colectividad o grupo de personas respecto de algún bien o interés común y relevante para ellos.

"Las acciones colectivas no son ajenas a las ideas expresadas. En nuestro país, en materia de derechos humanos, hemos sido siempre oportunos en nuestro actuar con respecto a las exigencias de nuestro tiempo y, creando siempre los instrumentos procesales capaces de tutelar y proteger los derechos humanos y las garantías individuales. Si bien el sistema jurídico había satisfecho las necesidades sociales durante más de un siglo, la ciencia, la tecnología y las transformaciones que de ellas derivan, enfrentan a la sociedad con fenómenos nuevos. En concreto, los derechos difusos y colectivos, por su carácter transindividual quedan fuera del ámbito de protección de los mecanismos de carácter individual que contempla el ordenamiento jurídico.

"...

"Derivado de lo anterior, debe expresarse que en virtud de que es responsabilidad de este Congreso de la Unión la creación de la legislación ordinaria en



materia de acciones colectivas, estas dictaminadoras proceden mediante este dictamen a cumplir con el mandato que les fue conferido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Poder Legislativo Federal.

"En ese sentido, con este dictamen se establece el alcance de la norma constitucional, se precisan qué tipo de derechos e intereses colectivos serán objeto de tutela, el procedimiento que permitirá prevenir o reparar la violación a dichos derechos e intereses, la autoridad judicial competente para conocer de los procedimientos colectivos, qué sujetos están legitimados para iniciar los mismos, el alcance y los efectos de la sentencia, así como la forma de resarcir el daño a la colectividad por la vulneración de algún derecho.

"Cuarta. Conviene precisar que incluso a pesar de que el Estado mexicano ha reconocido diversos derechos e intereses susceptibles de ser protegidos en relación con los fenómenos nuevos que se han suscitado, en la práctica los individuos se enfrentan a una dificultad en relación con la forma en que los derechos o intereses aludidos puedan ser protegidos en forma efectiva, cuando los afectados o los interesados en hacerlos valer no son susceptibles de ser identificados o legitimados como grupo.

"Esta problemática desemboca y hace crisis con un concepto que ha sido estudiado, pero que todavía se configura como una asignatura pendiente de resolver en nuestro país: el 'acceso a la justicia'. Debe puntualizarse que a pesar de que el principio de 'acceso a la justicia' es un problema relativo al procedimiento, por la relevancia que tiene, llega a implicar cuestiones que conciernen al fondo del derecho.

"Estimamos que para referirnos a un efectivo acceso a la justicia se requieren de dos elementos esenciales:

"a. El reconocimiento de los derechos que le asisten a las personas (ya sea en forma individual o como miembros de una colectividad o grupo), que necesariamente corresponden a los fines e intereses que una sociedad en un momento determinado considera valiosos; y,



"b. La previsión de instrumentos y mecanismos que permitan un efectivo cumplimiento de dichos derechos o en su caso, la reparación del daño, en caso de su inobservancia.

"...

"Lamentablemente, nuestro país tiene pendientes que debe atender tanto en el tema sustantivo concerniente a la previsión de derechos que trascienden la esfera individual y que modifican el paradigma arraigado en nuestro sistema legal del interés jurídico, como también cuenta con rezagos en el renglón adjetivo relativo al establecimiento de procedimientos y mecanismos que garanticen la observancia de los derechos dispuestos por nuestro orden jurídico, así como una oportunidad de hacer valer ante los tribunales una violación en caso de que suceda y que la misma sea reparada.

"De esta forma, un corte de caja de la situación actual en materia de acceso a la justicia en nuestro país llevaría a considerar válidamente que la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, no sólo de los derechos individuales sino de los nuevos derechos colectivos, también llamados de 'tercera generación' (que han sido regulados de forma incipiente) tiene deficiencias que deben ser atendidas por el legislador.

"A quienes integramos estas dictaminadoras nos parece inaceptable que la falta de regulación de vías procesales adecuadas así como de derechos sustanciales que puedan hacerse valer por conductos jurisdiccionales tenga como consecuencia que se genere un ambiente de desconfianza de parte de los ciudadanos hacia el Estado.

"Si la sociedad tiene la percepción de que existe una incapacidad sistemática para solucionar de forma pacífica y dentro del marco de la ley los conflictos sociales, entonces se corre el riesgo de tener un fenómeno denominado en algunos órdenes jurídicos como anomia, que es una situación en cual un individuo no encuentra el camino para que sus derechos sean definidos o determinados jurídicamente.

"De lo anterior se infiere que es necesario e impostergable contar con mecanismos y herramientas jurídicas que permitan la efectiva tutela de los derechos



e intereses colectivos. En ese sentido, como tiene a bien afirmar el iniciante, desde una perspectiva comparada, una de las instituciones que más éxito ha logrado la tutela colectiva de derechos e intereses son las acciones colectivas. Vale la pena señalar que las acciones colectivas han sido concebidas como la figura que permite la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad.

"Como consecuencia de lo referido en esta consideración es impostergable la aprobación de la legislación ordinaria que prevea las acciones colectivas en el sentido de velar por los derechos e intereses de las colectividades.

"Quinta. Sostenemos que las acciones colectivas además de las virtudes que representan en cuanto que son un mecanismo que permite hacer valer en una controversia los derechos e intereses colectivos, que evitan que hechos violatorios de las leyes queden impunes y dan sentido práctico al principio de 'acceso a la justicia'; también pueden ser catalizadores de la vida social que inhiban prácticas ilegales, mejoren y eleven la competencia y al final sirvan para que los ciudadanos y los consumidores accedan a mejores bienes y servicios públicos o privados.

"Este planteamiento termina de redondearse si se toma en cuenta que lo anterior tiene un impacto directo sobre la calidad de la vida democrática. Para entender esto habría que señalar que ciudadanos más participativos y conscientes dentro de una sociedad, que estén dispuestos a impedir la violación de sus derechos y que cuenten con los medios y cauces normativos y jurisdiccionales adecuados para actuar de manera organizada seguramente exigirán mejores resultados de las autoridades y no solamente de los proveedores de bienes o servicios.

"...

"Séptima. A quienes integramos estas dictaminadoras nos parece importante señalar que la defensa de los derechos e intereses colectivos no es una preocupación novedosa, sino que viene de tiempo atrás. En específico un análisis de derecho comparado muestra que diversos países han incluido en sus



respectivos órdenes jurídicos disposiciones que tienen como fin la protección de los derechos e intereses de una colectividad o grupo.

"En efecto, países con tradiciones jurídicas tanto de *common law* como de derecho civil Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, España, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Chile, Argentina y Uruguay han decidido contemplar tanto en sus Constituciones como en la legislación ordinaria las acciones colectivas y los procedimientos que las regulan. Así, en sus legislaciones se ha dispuesto que las acciones colectivas tutelan intereses colectivos relacionados con diversas materias como el patrimonio, el espacio público, el medio ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, los derechos del consumidor, entre otros.

"Los países mencionados se constituyen como referentes y representan el catálogo de Estados que permiten la defensa y protección de los intereses y derechos de los miembros de una colectividad o grupo. A pesar de lo anterior, estamos conscientes que cada jurisdicción regula de forma particular las acciones y procedimientos colectivos, tan es así que la denominación que recibe depende del país que se someta a estudio. Sin embargo, estimamos que la coincidencia en lo fundamental hace que las diferencias que se encuentren sean intrascendentes. Así, el punto que convienen en lo general las distintas legislaciones en el tema de las acciones colectiva es la regulación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo tener este carácter existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias ya sea jurídicas o de hecho.

"Octava. Coincidimos en que la importancia de las acciones colectivas se puede comprender con el siguiente argumento. La normalidad de la vida cotidiana supone una serie de relaciones, de hecho o jurídicas, cuyo monto monetario individualizado es relativamente pequeño. Así, en caso de existir una eventual violación a los derechos o intereses derivada de la relación antes descrita, no existen los incentivos necesarios para que se inicie un litigio, pues los costos relacionados con éste son mayores al beneficio individual que se puede obtener derivado de la defensa de los derechos transgredidos. Sin embargo, si se agregaran los derechos o intereses individuales y éstos formaran un bloque, podría suceder fácilmente que la suma de los mismos fuera mayor a la inversión necesaria para costear el litigio, en tiempo y dinero. Si al sumar los intereses



individuales sucede lo anterior, entonces es dable señalar que el daño colectivo causado por las violaciones a los derechos no es un asunto menor y debe ser reparado.

"Se estima, con base en el análisis económico del derecho, que las acciones colectivas pueden constituirse en un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las sociedades mercantiles e inclusive las malas prácticas gubernamentales; así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad. Ello es así, porque las acciones colectivas logran colocar los incentivos en el lugar apropiado. De esta forma, las empresas del sector privado, el gobierno o los particulares evitarán vulnerar o transgredir derechos aunque el costo de ello sea ínfimo de manera individual, pues sabrán que las personas que sufran esas violaciones podrán agruparse y reclamar la protección de sus derechos por la vía jurisdiccional. Con ello, al final de cuentas, lo que se busca es que el beneficio que prevalezca sea el colectivo y no el particular.

"En franca relación con lo antes sostenido, debe indicarse que si la ley cumple con propiciar las condiciones para conjuntar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido violentados y se permite su organización para lograr la defensa y protección adecuada de sus derechos, nos encontraremos ante una posibilidad real de hacer justiciables los derechos de individuos que actúan con dicho carácter y como miembros o parte de una colectividad. Con ello, nuestro sistema jurídico dejará de tolerar injusticias, transacciones ventajosas para una de las partes y vulneraciones a los derechos. Además acabará con la impunidad que hoy impera en varias relaciones en las cuales esto ocurre porque una de las partes es, de forma considerable, económicamente más débil y se debe enfrentar a procesos complicados, técnicamente complejos, lentos y costosos ..."

De lo antes expuesto se colige que, mediante la inclusión de las acciones colectivas en el artículo 17 constitucional, se reconoció la existencia de derechos e intereses fundamentales colectivos (hasta ahora, la legislación secundaria contempla como tales aquellos relacionados con la materia ambiental y las relaciones de consumo de bienes o servicios públicos y privados, acorde con su artículo 578); derechos e intereses, cuya tutela jurisdiccional se podría ejercer en vía colectiva, a través de esas acciones procesales. De manera que este



tipo de acciones juegan un papel relevante en el diseño, transformación y mejora en la aplicación de las políticas públicas encaminadas a un mejor acceso a la justicia y a la protección de los derechos.

Plasmada tal reforma en la legislación, como se indicó, el Código Federal de Procedimientos Civiles dispone que la **acción colectiva** es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas. Por ende, las acciones colectivas son procedentes para tutelar:

a. Derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquellos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes; y,

b. Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como aquellos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho; y clasifica las acciones colectivas de la siguiente manera:

- I. Acción difusa;
- II. Acción colectiva en sentido estricto; y,
- III. Acción individual homogénea.

Una vez esbozado el marco conceptual acerca del origen de las acciones colectivas, es necesario traer a colación las reglas específicas que rigen el procedimiento de notificación a la colectividad sobre el inicio del ejercicio de la acción de conformidad con lo dispuesto por la legislación adjetiva civil federal. Al respecto, los artículos 590, 591, 592, 593 y 594 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establecen lo siguiente:

"Artículo 590. Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el Juez ordenará el emplazamiento al



demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este título.

"Desahogada la vista, el Juez certificará dentro del término de diez días, el cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 de este Código. Este plazo podrá ser prorrogado por el Juez hasta por otro igual, en caso de que a su juicio la complejidad de la demanda lo amerite.

"Esta resolución podrá ser modificada en cualquier etapa del procedimiento cuando existieren razones justificadas para ello."

"Artículo 591. Concluida la certificación referida en el artículo anterior, el Juez proveerá sobre la admisión o desechamiento de la demanda y en su caso, dará vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 de este código, según la materia del litigio de que se trate.

"El auto que admita la demanda deberá ser notificado en forma personal al representante legal, quien deberá ratificar la demanda.

"El Juez ordenará la notificación a la colectividad del inicio del ejercicio de la acción colectiva de que se trate, mediante los medios idóneos para tales efectos, tomando en consideración el tamaño, localización y demás características de dicha colectividad.

"La notificación deberá ser económica, eficiente y amplia, teniendo en cuenta las circunstancias en cada caso. Contra la admisión o desechamiento de la demanda es procedente el recurso de apelación, al cual deberá darse trámite en forma inmediata."

"Artículo 592. La parte demandada contará con quince días para contestar la demanda a partir de que surta efectos la notificación del auto de admisión de la demanda.

"El Juez podrá ampliar este plazo hasta por un periodo igual, a petición del demandado. Una vez contestada la demanda, se dará vista a la actora por 5 días para que manifieste lo que a su derecho convenga."



"Artículo 593. La notificación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 591 de este código, contendrá una relación sucinta de los puntos esenciales de la acción colectiva respectiva, así como las características que permitan identificar a la colectividad.

"Las demás notificaciones a los miembros de la colectividad o grupo se realizarán por estrados.

"Salvo que de otra forma se encuentren previstas en este título, las notificaciones a las partes se realizarán en los términos que establece este código."

"Artículo 594. Los miembros de la colectividad afectada podrán adherirse a la acción de que se trate, conforme a las reglas establecidas en este artículo.

"En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, la adhesión a su ejercicio podrá realizarse por cada individuo que tenga una afectación a través de una comunicación expresa por cualquier medio dirigida al representante a que se refiere el artículo 585 de este código o al representante legal de la parte actora, según sea el caso.

"Los afectados podrán adherirse voluntariamente a la colectividad durante la sustanciación del proceso y hasta dieciocho meses posteriores a que la sentencia haya causado estado o en su caso, el convenio judicial adquiera la calidad de cosa juzgada.

"Dentro de este lapso, el interesado hará llegar su consentimiento expreso y simple al representante, quien a su vez lo presentará al Juez. El Juez proveerá sobre la adhesión y, en su caso, ordenará el inicio del incidente de liquidación que corresponda a dicho interesado.

"Los afectados que se adhieran a la colectividad durante la sustanciación del proceso, promoverán el incidente de liquidación en los términos previstos en el artículo 605 de este código.

"Los afectados que se adhieran posteriormente a que la sentencia haya causado estado o, en su caso, el convenio judicial adquiera la calidad de cosa juzgada, deberán probar el daño causado en el incidente respectivo. A partir de



que el Juez determine el importe a liquidar, el miembro de la colectividad titular del derecho al cobro tendrá un año para ejercer el mismo.

"En tratándose de la adhesión voluntaria, la exclusión que haga cualquier miembro de la colectividad posterior al emplazamiento del demandado, equivaldrá a un desistimiento de la acción colectiva, por lo que no podrá volver a participar en un procedimiento colectivo derivado de o por los mismos hechos.

"Tratándose de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas sólo tendrán derecho al pago que derive de la condena, las personas que formen parte de la colectividad y prueben en el incidente de liquidación, haber sufrido el daño causado.

"El representante a que se refiere el artículo 585 de este código tendrá los poderes más amplios que en derecho procedan con las facultades especiales que requiera la ley para sustanciar el procedimiento y para representar a la colectividad y a cada uno de sus integrantes que se hayan adherido o se adhieran a la acción."

De la lectura de dichos preceptos se desprenden diferentes etapas dentro del desarrollo del procedimiento de acciones colectivas. La etapa previa al comienzo del procedimiento conocida como "de certificación", que tiene por objeto determinar si efectivamente, las pretensiones de la colectividad pueden ejercerse por esa vía. Donde, a su vez, la parte demandada puede manifestar lo que a su derecho convenga en torno al cumplimiento de los requisitos de procedencia.

Al finalizar esta etapa, el Juez decide sobre la admisión o el desechamiento de la demanda, y de ser el caso, deberá dar vista a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia.

Posteriormente, el juzgador ordenará la notificación del auto que admita la demanda al representante legal de la colectividad, para efectos de su ratificación; aunado a que hará del conocimiento de la colectividad sobre el inicio del ejercicio de la acción colectiva, a través de medios idóneos por medio de



los cuales se privilegie la notificación eficiente, económica y amplia, en la que se tome en consideración el tamaño, localización y demás características de la colectividad.

Dicha notificación contendrá una relación sucinta de los puntos esenciales de la acción colectiva respectiva, así como las características que permitan identificar a la colectividad. Lo anterior a fin de que aquellos individuos que hubieren resultado afectados de manera colectiva por la actuación de la enjuiciada, estén en aptitud de adherirse a la acción para reparar la afectación en su esfera jurídica.

Como puede advertirse, de las propias disposiciones del código adjetivo civil federal se establece la obligación ineludible de los Jueces que conozcan de acciones colectivas, de notificar a la colectividad sobre el inicio del ejercicio de una acción colectiva a través de mecanismos mediante los cuales se tomen en consideración las características de dicha colectividad, a fin de que la notificación resulte eficiente, económica y de mayor amplitud.

En este sentido, uno de los objetivos de la reforma constitucional, por virtud del cual se mandató la regulación de los procedimientos de acciones colectivas a nivel federal, lo fue la búsqueda de economía procesal; misma que se caracteriza por la finalidad de promover el ahorro de tiempo y recursos materiales, así como de la promoción de un efecto disuasivo ante los abusos.

A partir de esta teleología, resulta evidente que la finalidad del legislador constitucional de prever un mecanismo en favor de las personas que hubieren resultado afectadas de manera colectiva, era lograr remediar no sólo la extensa cantidad de juicios derivados de una sola infracción, lo cual se traduce en un uso ineficiente de recursos; sino también a efecto de resolver problemas de información imperfecta a fin de que todos aquellos que se creyeran con derecho pudieran reclamar las afectaciones que se les ocasionaron.

En este sentido, debe considerarse que las acciones colectivas no se justifican únicamente por la utilización más eficiente de recursos que facilita el acceso a la justicia de aquellos justiciables que estuvieren conscientes de determinada afectación en su esfera jurídica, sino que el principio de publicidad de estos procedimientos debe guiar su tramitación; ello, en tanto que la omisión de los afectados para acudir en sede judicial a reclamar un derecho no se limita



a la existencia de costos que pudieran exceder los beneficios obtenidos (para lo cual una defensa colectiva permite la repartición de costos), sino que ello pudiera justificarse en el desconocimiento público de la infracción misma.

En el caso concreto, los actos reclamados en los juicios de amparo indirectos de los cuales derivan los recursos de queja donde fueron sustentados los criterios materia de la presente contradicción, esencialmente se hicieron consistir en resoluciones en las cuales se ordenó la notificación a la colectividad, del inicio del ejercicio de la acción. Por un lado, en el caso que tuvo a la vista el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, la resolución reclamada consistía en la orden de publicación del inicio de la acción en las páginas *web* oficiales y estados de cuenta de la quejosa; mientras que en el asunto del que conoció el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el auto impugnado en amparo indirecto era aquel que ordenó la notificación a la colectividad por medio de edictos.

Como puede advertirse, en ambos casos se ordenó dar publicidad acerca del inicio de los procedimientos de acción colectiva respectivos, mediante los mecanismos que los juzgadores estimaron pertinentes de conformidad con lo dispuesto por el artículo 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por tanto, si la notificación a la colectividad tiene como finalidad fundamental hacer del conocimiento de aquellas personas que se consideren afectadas por la actuación de la demandada, a través de medios idóneos y eficaces, del inicio del procedimiento colectivo a fin de que estén en aptitud de adherirse a la acción para reparar la afectación a que han sido sujetos; entonces, de concederse la suspensión provisional en contra de la resolución que ordena la notificación a la colectividad, se vulneraría lo dispuesto por el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

Ello es así, en tanto que el efecto de dicha determinación indudablemente paralizaría el procedimiento de acción colectiva, puesto que el Juez del conocimiento no podría continuar con las siguientes etapas señaladas en la ley respectiva, infringiéndose con ello lo dispuesto en el numeral 128 citado, puesto que se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, ya que la sociedad está interesada en la prosecución y conclusión de los procedimientos judiciales, como en el caso lo es el procedimiento de acciones colectivas.



De tal suerte que no es factible el otorgamiento de la medida cautelar provisional, pues de lo contrario, no sólo se vería trastocado el derecho de la colectividad a ser informada de la existencia de la acción colectiva promovida en contra de las quejas, lo que traería consigo que las personas afectadas no estén en aptitud de adherirse a la acción ante su desconocimiento; sino que también vulneraría el derecho de los miembros ya reconocidos de la colectividad ante la paralización del procedimiento, aspectos que se traducen en una afectación a la sociedad en general.

No pasa inadvertido para esta Primera Sala, la circunstancia de que de no concederse la suspensión de los actos reclamados en la hipótesis apuntada, algunas de sus consecuencias podrían consistir –de manera ejemplificativa– en la revelación de algún aspecto relacionado con la secrecía de los procesos de manufactura que corresponden a la demandada, lo que a su vez, podría impactar en su reputación, restándole credibilidad o confianza frente a los consumidores.

Sin embargo, ante el conflicto de tales principios debe prevalecer el interés colectivo sobre el particular, ya que de lo contrario, se haría nugatorio el interés público que persiguen las acciones colectivas que, como ya se puntualizó, su implementación consistió en atender las necesidades de protección legal adecuada, sobre derechos de los consumidores; del medio ambiente o los intereses de personas que se encuentran en una situación de desigualdad económica o exclusión social, y que no pueden ser objeto de una protección apropiada a través de las reglas tradicionales del proceso civil individual.

Consecuentemente, no es posible conceder la suspensión provisional contra la resolución que ordena la notificación a la colectividad, en razón de que se contraría el interés social y disposiciones de orden público; pues el objetivo de dicha determinación, además de dar continuidad al procedimiento, es informar a aquellos individuos que se consideren afectados por la actuación de la enjuiciada acerca del inicio de la acción colectiva, a fin de que puedan adherirse oportunamente para hacer valer sus derechos.

Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA LA NOTIFICACIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD SOBRE EL INICIO DE LA ACCIÓN COLECTIVA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 591 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los asuntos sostuvieron posturas distintas respecto a si procede conceder la suspensión provisional en contra de la resolución que ordena notificar a la colectividad sobre el inicio de una acción colectiva, ya que uno de los Colegiados determinó que era improcedente esa medida por existir una afectación al interés social y contravenir disposiciones de orden público por impedirse a los miembros de la colectividad la continuación del juicio y la adhesión de nuevos miembros; mientras que el otro concluyó que era procedente, pues de lo contrario, se causarían a la parte quejosa daños y perjuicios de difícil reparación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no es factible el otorgamiento de la suspensión provisional en contra de la resolución que ordena la notificación a los integrantes de la colectividad sobre el inicio de la acción colectiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Justificación: Ello, en virtud de que, con su otorgamiento, no sólo se vería trastocado el derecho de la colectividad a ser informada de la existencia de la acción colectiva promovida en contra de la quejosa, lo que traería consigo que las personas afectadas no estuvieran en aptitud de adherirse a la acción ante su desconocimiento; sino que también se vulneraría el derecho de los miembros ya reconocidos de la colectividad ante la paralización del procedimiento. Y si bien es cierto que de no concederse la suspensión de los actos reclamados se pudieran generar consecuencias en detrimento de la enjuiciada en relación con su reputación; también lo es que, ante el conflicto de tales principios, debe prevalecer el interés colectivo sobre el particular, ya que de lo contrario, se haría nugatorio el interés público que persiguen las acciones colectivas, pues su implementación consistió en atender las necesidades de protección legal adecuada sobre derechos de los consumidores, del medio ambiente o los intereses de personas que se encuentran en una situación de desigualdad económica o exclusión social, y que no pueden ser objeto de una protección apropiada a través de las reglas tradicionales del proceso civil individual.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto del presente fallo.

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

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

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2019 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo I, julio de 2019, página 231, con número de registro digital: 2020235.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA LA NOTIFICACIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD SOBRE EL INICIO DE LA ACCIÓN COLECTIVA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 591 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los asuntos sostuvieron posturas distintas respecto a si procede conceder la suspensión provisional en contra de la resolución que ordena notificar a la colectividad sobre el inicio de una acción colectiva, ya que uno de los colegiados determinó que era improcedente esa medida por existir una afectación al interés social y contravenir disposiciones de orden público por impedirse a los miembros de la colectividad la continuación del juicio y la adhesión de nuevos miembros; mientras que el otro concluyó que era procedente, pues de lo contrario, se causarían a la parte quejosa daños y perjuicios de difícil reparación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no es factible el otorgamiento de la suspensión provisional en contra de la resolución que ordena la notificación a los integrantes de la colectividad sobre el inicio de la acción colectiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Justificación: Ello, en virtud de que, con su otorgamiento, no sólo se vería trastocado el derecho de la colectividad a ser informada de la existencia de la acción colectiva promovida en contra de la quejosa, lo que traería consigo que las personas afectadas no estuvieran en aptitud de adherirse a la acción ante su desconocimiento; sino que también se vulneraría el derecho de los miembros ya reconocidos de la colectividad ante la paralización del procedimiento. Y si bien es cierto que de no concederse la suspensión de los actos reclamados se pudieran generar consecuencias en detrimento de la enjuiciada en relación con su reputación; también lo es que, ante el conflicto de tales principios, debe prevalecer el interés colectivo sobre el particular, ya que de lo contrario, se haría nugatorio el interés público que persiguen las acciones colectivas, pues su implementación consistió en atender las necesidades de protección legal adecuada sobre derechos de los consumidores, del medio ambiente o los intereses de personas que se encuentran en una situación de desigualdad económica o exclusión social, y que no pueden ser objeto de una protección apropiada a través de las reglas tradicionales del proceso civil individual.

1a./J. 2/2021 (10a.)



Contradicción de tesis 154/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 13 de enero de 2021. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 241/2019, en el que consideró que no procede el otorgamiento de la suspensión provisional, cuando el acto reclamado consiste en la notificación a los miembros de una colectividad sobre el inicio de la acción colectiva, porque con su otorgamiento se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, en tanto que se vería trastocado el derecho de la colectividad a ser informada de la existencia de la acción colectiva promovida en contra de las empresas quejasas, lo que conlleva a que los miembros de la colectividad, que se sientan afectados, no puedan adherirse al procedimiento; y,

El sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 109/2019, en el que consideró que sí procedía el otorgamiento de la suspensión provisional, cuando el acto reclamado consiste en la notificación a los miembros de una colectividad sobre el inicio de la acción colectiva, en virtud de que de llegar a publicarse el inicio del ejercicio de la acción colectiva, por una parte, podría dejar sin materia el juicio de garantías, en virtud de que lo que se duele la quejosa es precisamente de que no se lleve a cabo la comunicación masiva de las presuntas fallas en las bolsas de aire instaladas en los vehículos de su marca; y, por otra, se causaría a la quejosa daños y perjuicios de difícil reparación, en virtud de que podría verse afectado su derecho de honor y reputación, en tanto que dicha publicación impactaría en su imagen como industria automotriz, restándole credibilidad y confianza, lo que desde luego, no sería reparable ni aun cuando obtuviere sentencia a su favor.

Tesis de jurisprudencia 2/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de tres de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 354/2018.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión virtual celebrada el cuatro de noviembre de dos mil veinte, resolvió por unanimidad de cinco votos,¹ la contradicción de tesis 354/2018, suscitada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

I. Razones que sustentan la decisión.

2. En la ejecutoria se determinó, que sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, sostuvieron posturas opuestas respecto a la procedencia del pago de intereses con motivo de un cargo indebido a tarjetas de débito al cuentahabiente de una institución bancaria, con base en la interpretación del artículo 362 del Código de Comercio.
3. Por lo cual, el planteamiento y resolución por parte de esta Primera Sala versó sobre la siguiente interrogante: ¿procede el pago de intereses por cargos indebidos a tarjetas de débito en términos del artículo 362 del Código de Comercio?
4. A partir del análisis del marco normativo asociado al uso de tarjeta de débito, así como la normatividad aplicable a los cargos no reconocidos a través de dicha tarjeta, la mayoría indicó que el contrato que se relaciona con la operación de crédito "depósito bancario de dinero" impone obligaciones tanto al depositante como al depositario, surgiendo de esa bilateralidad que ambos tengan el carácter de acreedor y deudor recíprocamente; con base en lo cual, para efectos del asunto, el depositario debe, aun cuando le han transferido la propiedad del dinero, restituir la suma en depósito en los términos contratados. De ahí que si el cuentahabiente advierte un menoscabo en su patrimonio por un cargo no reconocido realizado a través de la tarjeta de débito, ello trae como consecuencia que el depositario responda por ese dinero.
5. Se precisó, que en los ordenamientos financieros se prevé el deber de recibir reclamaciones y aclaraciones realizadas por los clientes de las entidades cuando

¹ De las Ministras: Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat; y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.



no estén de acuerdo con algún movimiento relacionado con la operación o servicio financiero; pero en ninguno de ellos se fijan obligaciones de restitución de cargos no reconocidos.

6. Por el contrario, sólo se establece que la institución financiera no podrá hacer el cobro de montos a su favor hasta en tanto se resuelva la aclaración, incluso de los intereses ordinarios correspondientes, pero nada señala sobre el deber de restitución a su cargo por el uso indebido de recursos monetarios.
7. Bajo ese contexto, se indicó que, a falta de disposición expresa, debe acudirse a las reglas de interpretación de los contratos mercantiles y a los usos bancarios.
8. Así, esta Primera Sala consideró que la obligación de restituir el dinero al titular de tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito, se contrae al momento en que éste reclame el cargo no reconocido y solicite su reembolso al depositario, quien, aunque detenta la propiedad del dinero, tiene la obligación de cuidado y conservación del patrimonio depositado para devolverlo cuando le sea requerido, como lo establece, supletoriamente a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el numeral 335 del Código de Comercio.
9. Conforme a estas premisas, el depositario tiene el deber de conservación del patrimonio y de restitución cuando, entre otros supuestos, el depositante pretenda retirarlo a la vista a través de los medios que autorizan las normas relativas (tarjeta de débito); por lo que si alguien distinto al titular de la cuenta realiza un cargo que éste no reconoce y genera un menoscabo en su patrimonio, es posible presumir un descuido de la cosa depositada y, por ende, la obligación del depositario de responder al depositante, lo que lo coloca en una posición de deudor frente al cuentahabiente-tarjetahabiente acreedor.
10. Por tanto, si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto del cargo no reconocido al titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar, además de los intereses ordinarios que se hubieren pactado en el contrato de adhesión o cualquier otro instrumento convencional en la proporción que corresponda a la cantidad indebidamente sustraída, los intereses moratorios en razón del 6% anual, en términos del artículo 362 del Código de Comercio, no obstante la ubicación de este precepto en el libro segundo, título quinto, capítulo primero, del Código de Comercio que se ocupa del préstamo mercantil, porque debe reputarse su aplicación general y, por ende, aplicable a todos los contratos de carácter comercial en los que el deudor deba pagar un interés moratorio.



11. Dicha conclusión se alcanzó sin que se inadvirtiera la circunstancia de que el banco puede demostrar, incluso antes de que se exija judicialmente el reembolso, que el cargo sí fue realizado por el titular de la tarjeta de débito; en cuyo caso deberá demostrar este hecho al cuentahabiente y, de haber restituido el presunto cargo indebido, tendrá derecho a recuperar la cantidad correspondiente; así como a cobrar los intereses que, eventualmente, se hubieren devengado.

II. Razones en las que se apoya el disenso.

12. Respetuosamente, aunque estoy de acuerdo con la conclusión alcanzada, en cuanto a que, de existir condena contra la institución bancaria para restituir el monto de los cargos no reconocidos por el titular de la tarjeta de débito, también procede la condena al pago de los intereses demandados, en términos del artículo 362 del Código de Comercio; disiento de algunos argumentos de la ejecutoria, pues estimo que el momento en que comienzan a generarse los intereses moratorios **no necesariamente es a partir de la presentación de la demanda en la vía judicial.**

13. En efecto, en la ejecutoria se sostuvo que, **el reclamo que accione el acreedor judicial o extrajudicialmente**, tiene como finalidad exigir el cumplimiento de la obligación y constituye, además (y aunque no era tema de la contradicción de tesis) el punto de partida para que, en caso de que el deudor no liquide su obligación en cuanto se le exija, comiencen los efectos de la morosidad en su perjuicio.²

14. Así, se indicó que la obligación mercantil de restituir un cargo no reconocido realizado sin autorización del titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito bancario, se contrae a partir de que se da noticia a la institución financiera del cargo indebido y, por tanto, será exigible su retribución. De no hacerlo, la institución bancaria incurrirá en mora.

15. Como se observa de las referidas consideraciones, en la sentencia se reconoce que el depositante puede reclamar el reembolso del cargo indebido ya sea judicial (vía demanda) o extrajudicialmente (por ejemplo, ante la CONDUSEF).

16. No obstante, esta Primera Sala concluyó que si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto de un cargo no reconocido al titular de

² Párrafo 83 de la sentencia.



la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar, además de los intereses ordinarios que se hubieren pactado en el contrato de adhesión o cualquier otro instrumento convencional en la proporción que corresponda a la cantidad indebidamente sustraída, los intereses moratorios en razón del 6% anual contados a partir del día siguiente al vencimiento de la obligación; es decir, **a partir de que el depositante exige el pago judicialmente**, transcurridos diez días desde que se contrajo la obligación de restitución o reembolso.³

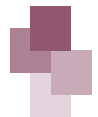
17. En mi opinión, dicha conclusión no guarda congruencia con el desarrollo argumentativo,⁴ pues si bien se destaca que el reembolso del cargo indebido se puede reclamar por diversas instancias, finalmente se determina de manera genérica, que los intereses correrán a partir de la presentación de la demanda en la vía judicial, determinación que no comparto.
18. Ello, pues considero que el momento en que comenzarán a generarse los intereses moratorios, **debe ser precisamente desde que se reclama el reembolso**, sea judicial o extrajudicialmente, sin que se limite a que dicho reclamo necesariamente deba hacerse ante autoridad judicial.
19. Afirmación que incluso se respalda, al señalar en los párrafos 92 y 98, que, cuando se declare la nulidad de cargos realizados a tarjeta de débito, los intereses moratorios se deben resarcir sobre la suerte principal, **a partir de que se dispuso indebidamente del dinero del cuentahabiente y hasta el día en que se realice la restitución de la totalidad del importe de las operaciones declaradas nulas**.
20. Por esas razones, respetuosamente formulo el presente voto concurrente, pues disiento de las consideraciones mencionadas que alcanzó la mayoría de la Sala en la presente sentencia.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 354/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 84, Tomo II, marzo de 2021, página 1029, con número de registro digital: 29726.

³ Párrafo 90 de la ejecutoria.

⁴ Particularmente con lo afirmado en el párrafo 83 de la propia ejecutoria.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. CONSECUENCIAS DE LA INFRACCIÓN A LA PROHIBICIÓN A LA PERSONA JUZGADORA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, DE SOSTENER ENTREVISTAS CON CUALQUIERA DE LAS PARTES SIN QUE ESTÉ PRESENTE LA OTRA, EN JUICIOS BAJO SU CONOCIMIENTO, Y EXCEPCIONES A LA MISMA.

Hechos: En la audiencia de juicio oral, el tribunal tomó un receso a fin de que dos de las juzgadoras que lo integraban se entrevistaran con una niña, en su calidad de víctima, para poder constatar su estado emocional y la viabilidad de que emitiera su declaración. Seguido el proceso, el imputado fue sentenciado bajo el sistema penal acusatorio. Al fallarse el juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que no existió una violación a la fracción VI del apartado A del artículo 20 de la Constitución General, pues en su interpretación, cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente, el tribunal debe sostener un encuentro en privado y anterior a la comparecencia, por lo que el encuentro entre el tribunal y la niña fue exclusivamente para conocer su estado emocional y la factibilidad para que emitiera su declaración, lo que no viola los principios de imparcialidad y contradicción.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la fracción VI del apartado A del artículo 20 de la Constitución General prohíbe a la persona juzgadora, en el sistema penal acusatorio, tratar asuntos sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra; de ahí que de contravenirse dicha prohibición, se consideran violadas las leyes del procedimiento penal, con trascendencia a las defensas



del quejoso, en términos del artículo 173, apartado B, fracción VII, de la Ley de Amparo, lo que amerita ordenar la reposición del procedimiento.

Justificación: El legislador constitucional previó una regla tal que, de ser infringida, trae como consecuencia la pérdida de imparcialidad de los integrantes del tribunal lo que amerita, según la Ley de Amparo, ordenar la reposición del procedimiento al estimarse que se violaron las leyes fundamentales con trascendencia a las defensas del quejoso. También el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 482, fracción VI, dispone como causa de reposición del procedimiento, cuando la sentencia hubiere sido pronunciada por un tribunal de enjuiciamiento que no garantice su imparcialidad. Además, cuando la norma se refiere a la prohibición de "tratar asuntos que estén sujetos a proceso", abarca tanto aspectos jurídicos que deberán resolverse en el caso –acreditación del delito y responsabilidad penal– como cualquier tipo de acercamiento para tratar aspectos fácticos o circunstanciales con alguna de las partes procesales, sin que se encuentre presente la otra, ya que dicho encuentro o comunicación podría sesgar el criterio del juzgador. Por último, la norma constitucional dispone que esta regla será aplicable salvo "las excepciones que establece esta Constitución", y si bien en el texto constitucional no se advierte ninguna excepción formulada de manera expresa, de los trabajos legislativos se hace patente la intención del legislador de que las excepciones se refirieran a aquellas diligencias que solicite el Ministerio Público y que sean necesarias para garantizar la efectividad de la investigación. Así, a partir de la naturaleza de las figuras jurídicas reconocidas en la Constitución General, dentro del sistema penal acusatorio, se puede concluir que se refieren a aquellos supuestos de solicitud de orden de aprehensión, cateo, arraigo, intervención de comunicaciones privadas y geolocalización, dada la secrecía que esas actuaciones requieren; supuestos que son desarrollados de manera más amplia en el Código Nacional de Procedimientos Penales ya que, como regla general, el código dispone que los actos procedimentales se desarrollarán mediante audiencias que se realizarán con la presencia de quienes integren el órgano jurisdiccional y de las partes que intervienen en el proceso, salvo disposición en contrario. Como excepción a esa regla, se encuentran las solicitudes de órdenes de comparecencia o de aprehensión, cateo, intervención de comunicaciones privadas y localización geográfica, que pueden realizarse en audiencia privada con el Juez de Control; también las solicitudes de arraigo que, bajo la legislación apli-



cable, puede plantearse en audiencia privada con presencia únicamente del Ministerio Público. Bajo el entendimiento de esta Sala, los supuestos de excepción a la regla constitucional se encuentran acotados a la realización de audiencia privada sin que esté presente la otra parte sólo en estos casos.

1a. XVII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 6888/2018. 14 de octubre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. LA PROHIBICIÓN AL JUZGADOR PREVISTA EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, DE TRATAR ASUNTOS SUJETOS A PROCESO CON CUALQUIERA DE LAS PARTES SIN QUE ESTÉ PRESENTE LA OTRA, CONSTITUYE UNA GARANTÍA PARA SALVAGUARDAR LOS PRINCIPIOS DE CONTRADICCIÓN E IMPARCIALIDAD.

Hechos: En la audiencia de juicio oral, el tribunal tomó un receso a fin de que dos de las juzgadoras que lo integraban se entrevistaran con una niña, en su calidad de víctima, para poder constatar su estado emocional y la viabilidad de que emitiera su declaración. Seguido el proceso, el imputado fue sentenciado bajo el sistema penal acusatorio. Al fallarse el juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que no existió una violación a la fracción VI del apartado A del artículo 20 de la Constitución General, pues en su interpretación, cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente, el tribunal debe sostener un encuentro en privado y anterior a la comparecencia, por lo que el encuentro entre el tribunal y la niña fue exclusivamente para conocer su estado emocional y la factibilidad para que emitiera su declaración, lo que no viola los principios de imparcialidad y contradicción.



Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la fracción VI del apartado A del artículo 20 de la Constitución General establece una regla clara: El juzgador penal tiene vedado tratar asuntos sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra; restricción que se impuso necesaria para salvaguardar fundamentalmente los principios de contradicción e imparcialidad, ya que su actuación debe regirse esencialmente por estos principios, lo que le permite ser un observador de la contienda que debe desarrollarse en igualdad de condiciones para el acusador y la defensa, estar presente en todas las diligencias judiciales, a fin de generarse una convicción propia de los hechos sometidos a debate, y ser tercero vigilante de las reglas procesales.

Justificación: De la literalidad de la norma se aprecia que esta regla tiene como finalidad preservar el principio de contradicción. Además, de una interpretación teleológica, atendiendo al procedimiento legislativo de reforma constitucional de junio de 2008, se desprende que el propósito de esta regla es evitar que el Juez sesgue su criterio, lo que se traduce en una garantía de contar con un juzgador imparcial, y permite maximizar el cumplimiento del derecho a contar con un Juez imparcial, reconocido en el artículo 17 constitucional. De ahí que bajo el principio de contradicción, cualquier medio de prueba que se produzca en juicio debe poder refutarse, pues resulta imperativo respetar la igualdad procesal de las partes para sostener la acusación o defensa, lo que implica que los argumentos y elementos de prueba que se presenten, se desarrollarán de manera pública, contradictoria y oral. Así, está vedado a las partes tratar asuntos con el juzgador en forma individualizada, por lo que se requiere la presencia de la contraparte, salvo las excepciones constitucionalmente previstas. Además, esta prohibición establecida en la Constitución, cuya racionalidad se encuentra en la necesidad de preservar la imparcialidad del Juez del conocimiento, tiene el objetivo de evitar contaminaciones que deriven en prejuicios o preconcepciones que se materialicen en un sesgo al momento de impartir justicia, regla que se proyecta sobre el juzgador de primera instancia que conoce de los asuntos sujetos a proceso. Así, el hecho de que esta regla se encuentre incorporada en la Constitución tiene la finalidad de salvaguardar la imparcialidad de quienes imparten justicia sin necesidad de sujetarla a prueba, pues es una prohibición expresa –salvo las excepciones que el legislador disponga–. En consecuencia,



la sola infracción a la norma constitucional implica la presunción de que se perdió la imparcialidad por parte de quienes imparten justicia.

1a. XVI/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 6888/2018. 14 de octubre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP) CORRESPONDIENTES A LAS QUINCENAS DE ENERO, FEBRERO Y MARZO; FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (FFM) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO Y FEBRERO; FONDO DE FISCALIZACIÓN (FOFIR) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO, FEBRERO Y MARZO; FONDO DE IMPUESTOS ESPECIALES DE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO Y FEBRERO; FONDO DE COMPENSACIÓN DE IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS (FOCO-ISAN) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO, FEBRERO Y MARZO; FONDO DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS (ISAN) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO, FEBRERO Y MARZO; FONDO DE COMPENSACIÓN (FOCO) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO Y MARZO; FONDO MUNICIPAL DEL IMPUESTO A LAS VENTAS FINALES DE GASOLINA Y DIÉSEL (FOGADI) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO Y MARZO;



FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) Y FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE ENERO, FEBRERO Y MARZO, TODOS DE DOS MIL DIECINUEVE, AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA].

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE LA SUSCITADA ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE FALTA DE LEGITIMACIÓN DEL PROMOVENTE AL NO HABER ACREDITADO SU CARÁCTER DE SÍNDICO DEL MUNICIPIO ACTOR CON LAS ACTAS DE SESIÓN DE CABILDO RESPECTIVAS, PUES NO RESULTAN INDISPENSABLES PARA TAL EFECTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

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

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CAUSA DE PEDIR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATE-



RIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN DIVERSO JUICIO DE LA MISMA NATURALEZA, SIEMPRE QUE EXISTA IDENTIDAD DE PARTES, NORMAS GENERALES O ACTOS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON MATERIA DE UNA DIVERSA CONTROVERSIAS PENDIENTE DE RESOLVER, AL NO EXISTIR IDENTIDAD DE PARTES NI DE ACTOS RECLAMADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

XI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

XIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

XIV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP) CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE ABRIL Y A LA PRIMERA QUINCENA DE MAYO; FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (FFM)



CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE MARZO Y ABRIL; FONDO DE FISCALIZACIÓN (FOFIR) CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE ABRIL; FONDO DE IMPUESTOS ESPECIALES DE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS) CORRESPONDIENTE AL MES DE MARZO; FONDO DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS (ISAN) CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE ABRIL, ASÍ COMO A LA PRIMERA QUINCENA DE MAYO; FONDO DE COMPENSACIÓN DE IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS (FOCO-ISAN) CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA QUINCENA DE ABRIL, TODOS DE DOS MIL DIECINUEVE, AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA].

XV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN (FOCO) Y FONDO MUNICIPAL DEL IMPUESTO A LAS VENTAS FINALES DE GASOLINA Y DIÉSEL (FOGDI) CORRESPONDIENTES AL MES DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE, AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA].

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO Y DEL ENTERO EXTEMPORÁNEO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS RELATIVOS A PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 202/2019. MUNICIPIO DE SAN JOSÉ INDEPENDENCIA, ESTADO DE OAXACA. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO



PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Edmundo Marín Miranda**, en su carácter de síndico del Ayuntamiento del **San José Independencia**, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, de quien reclamó lo siguiente:¹

"a) De la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, reclamo la orden verbal o escrita para la suspender (sic) la entrega de participaciones económicas, estatales y federales, que legalmente le corresponden al Municipio de referencia, principalmente las participaciones correspondientes a los Ramos 28 y 33 Fondos III y IV, por razones políticas, fuera de todo procedimiento legal.

"b) Le reclamo a la citada Secretaría de Finanzas, la invasión a la esfera competencial del Ayuntamiento para manejar libremente su hacienda municipal y la autonomía en la toma de decisiones, al condicionar la entrega de recursos económicos que legalmente le corresponden al Municipio actor, ya que el personal del área jurídica de la aludida dependencia le manifestó a los concejales que represento, que los recursos no serán ministrados al Municipio de San José Independencia, porque tienen que cubrir montos en Municipios más importantes, que el dinero no les está alcanzando y que nuestro Municipio puede esperar.

¹ Fojas 1 a 13 de este expediente.



"Todos los anteriores actos se están realizando fuera del marco legal, no obstante a ello están dejando a mi Municipios (sic) sin los recursos que le corresponde (sic), lo cual es un perjuicio lo que las autoridades responsables están haciendo, y están dotando de recursos económicos a los Municipios que están directamente vinculados políticamente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que pertenece el actual Gobierno Estatal, ello con el único con fin (sic) de beneficiarlos.

"Aunado a ello, dichos (sic) se están realizando fuera de todo procedimiento legal, porque no me han sido notificados formalmente, ya que sólo me han notificado los actos reclamados en forma verbal, sin respetar las garantías constitucionales de audiencia y debida defensa, sin embargo, se ve materializado en la esfera municipal, pues no contamos con recursos económicos que nos corresponden para aplicarlos como lo establece la ley."

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Se esgrimieron, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- Se violan en perjuicio del Municipio actor las garantías de audiencia, debido proceso, debida defensa y legalidad, previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues los actos reclamados se pretenden realizar fuera de todo procedimiento legal, sin que el Municipio actor haya sido legalmente notificado de la existencia de un procedimiento que justifique la ejecución de los actos controvertidos y sin que exista una norma legal que autorice a las autoridades demandadas para actuar arbitrariamente e invadir la esfera municipal.

- Por otro lado, refirió que las participaciones federales son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios; en tanto que las aportaciones federales se deben enterar a los Municipios a través de los Estados de manera ágil y directa, sin más límites ni restricciones que las referidas en los artículos 19 y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

- En ese sentido, adujo que se violaba lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, primer párrafo, y IV, incisos b) y c), último párrafo, de la Constitución Federal, pues el Municipio actor cuenta con facultades para manejar su patri-



monio conforme a la ley y para administrar libremente su hacienda y, en el caso, no se estaba en algún supuesto de retención de participaciones federales.

- Por tanto, adujo que los actos impugnados constituían una vulneración a los principios de libre administración de la hacienda pública e integridad de los recursos municipales, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y al principio de legalidad, pues al quedar suspendida la entrega de los montos correspondientes, el Municipio quedaba en estado de indefensión.

- Finalmente, precisó que sólo con la entrega de los recursos se puede evitar la suspensión de la prestación de los servicios básicos municipales y que la retención impugnada generaba en su favor el pago de intereses por parte del demandado.

3. TERCERO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos que la parte actora estima violados son los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. CUARTO.—**Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 202/2019 y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.²

5. Mediante proveído de siete de junio de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y ordenó su emplazamiento, así como dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.³

6. QUINTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve en

² Ibídem, foja 18.

³ Ibídem, fojas 19 a 21.



la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en representación del titular del Poder Ejecutivo, dio contestación a la demanda.⁴

7. En dicho escrito negó que fueran ciertos los actos reclamados, pues en ningún momento la Secretaría de Finanzas condicionó los recursos económicos provenientes de participaciones y aportaciones federales, por el contrario, afirma que han sido entregados en tiempo y forma de acuerdo a la ley, por lo que en ningún momento se invadió la esfera de atribuciones del Municipio.

8. Respecto a causales de improcedencia y sobreseimiento, manifestó lo siguiente:

- Se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de legitimación del promovente y la falta de interés legítimo, puesto que quien compareció al presente asunto lo hizo en su calidad de síndico del Municipio actor, sin embargo, no anexó las actas de sesión de Cabildo en las cuales se acreditara: a) la designación de la sindicatura y las regidurías del Municipio actor; b) la protesta del cargo de síndico; y, c) la instalación del Ayuntamiento. En ese sentido, no se acredita de manera fehaciente que la persona que comparece haya sido designada con el cargo que ostenta, por lo que carece de personalidad jurídica para representar al Municipio actor.

- De conformidad con el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, debe sobreseerse en la controversia constitucional, pues los actos reclamados son inexistentes, dado que sí se han ministrado los recursos a través de las cuentas asignadas por el propio Municipio, como se aprecia de los comprobantes de pago que acompañan al escrito de contestación. Además, no existe constancia alguna con la que se acredite que la Secretaría de Finanzas emitió órdenes verbales o escritas para que se realizara la retención o suspensión de los recursos económicos reclamados por el Municipio actor, tomando en cuenta, además, que el Estado no cuenta con atribuciones para realizar retenciones de este tipo.

⁴ *Ibidem*, fojas 91 a 117.



- La controversia debe sobreseerse, pues el Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en el sentido de no explicar por qué se afirma que se llevó a cabo la suspensión o retención de los recursos económicos provenientes de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, del presupuesto de egresos de la Federación y, derivado de ello, la invasión a su esfera de competencias. Situación que actualiza una causal de improcedencia, de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

- El Municipio actor carece de interés legítimo en la controversia, pues el demandado no ha llevado a cabo la retención que se le reclama ni tampoco alguna actuación que afecte la esfera de competencia del promovente, en tanto que en todo momento se ha realizado la ministración de los recursos que le corresponden.

- Reitera que debe sobreseerse por inexistencia de los actos combatidos, pues además de lo expuesto, se trata de actos futuros probables, remotos de realización no inminente.

- La promoción de la controversia constitucional es extemporánea, pues si se reclama la retención y suspensión de los recursos económicos desde el inicio del ejercicio fiscal dos mil diecinueve, la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días previsto para tal efecto, pues el inicio de dicho plazo debió computarse a partir del inicio del ejercicio fiscal, la primera quincena del mes de enero, por corresponder a la primera ministración, o bien, el día diecisiete de los mismos, fecha en la que la Secretaría de Finanzas recibió el acta de Cabildo que contiene las cuentas en las que se deberían realizar las ministraciones.

- La controversia constitucional resulta improcedente, en términos del artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, pues existe otra controversia en la que el Municipio actor hizo valer el mismo reclamo, concretamente, se refiere a la controversia constitucional 131/2019, misma que se encuentra pendiente de resolución.

9. Por otra parte, respecto a los hechos plasmados en la demanda, negó la existencia de alguna orden para suspender la ministración de los recursos



del Municipio actor, así como que los integrantes del Ayuntamiento se hayan apersonado en la Secretaría de Finanzas a solicitar los recursos de mérito, aunado a que en todo momento se ha realizado la entrega de las cantidades correspondientes.

10. Respecto a los conceptos de invalidez, refiere que los argumentos sobre la retención y suspensión en la entrega de los recursos federales al Municipio actor, así como sobre la violación a la autonomía municipal y libre determinación hacendaria de los recursos económicos, son ineficaces por infundados, pues la Secretaría de Finanzas no llevó a cabo ninguna retención de recursos, lo cual se acredita con las documentales que se anexan a la contestación.

11. Finalmente, destaca que también es ineficaz por infundado el argumento relativo a la violación de las garantías de legalidad y audiencia, pues no existe algún procedimiento que tenga por objeto la retención de los recursos del Municipio actor, reiterando que éstos se han ministrado en forma legal y oportuna.

12. SEXTO.—**Pedimentos del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y de la Fiscalía General de la República.** El consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y fiscal general de la República se abstuvieron de formular pedimento.

13. SÉPTIMO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el tres de octubre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas ofrecidas durante la instrucción y se constató que las partes no formularon alegatos. Hecho lo anterior, se puso el expediente en estado de resolución.⁵

14. OCTAVO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente, mediante proveído de catorce de noviembre de dos mil dieci-

⁵ *Ibidem*, foja 262.



nueve, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, por lo que ordenó enviar los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁶

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado de Oaxaca y el Poder Ejecutivo de dicha entidad, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional.

17. En el apartado denominado "acto reclamado" el Municipio actor señaló como tal, la orden verbal o escrita para suspender la entrega de las participaciones económicas estatales y federales correspondientes a los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, del presupuesto de egresos de dos mil diecinueve, lo que, dijo, constituía una invasión a su esfera competencial para manejar libremente su hacienda municipal y la autonomía en la toma de decisiones, aunado a que la alegada retención se había realizado fuera de todo procedimiento legal.

18. Por su parte, del capítulo de hechos también se advierte la manifestación en torno a que desde la primera quincena del mes de enero y hasta el mes de abril de dos mil diecinueve, la Secretaría General de Gobierno del Estado de

⁶ Ibidem, foja 266.



Oaxaca instruyó a la Secretaría de Finanzas para que no entregara las participaciones municipales de manera puntual y completa, lo cual se extendió hasta el día veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, pues hasta esta fecha, que corresponde con aquella en la que se presentó la demanda, no existe reflejo que se hubiesen transferido los recursos en las cuentas bancarias del propio Municipio.

19. En esa tesitura, esta Primera Sala advierte que lo efectivamente impugnado por el Municipio actor es la omisión del Ejecutivo del Estado de Oaxaca de ministrarle los recursos económicos pertenecientes al Ramo 28 (participaciones federales) y al Ramo 33, Fondos III y IV (aportaciones federales), desde la primera quincena de enero de dos mil diecinueve hasta la fecha de la presentación de la demanda.⁷

20. Ahora bien, para determinar qué recursos resultaban exigibles a la fecha de la presentación de la demanda, es necesario analizar, de conformidad con los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal,⁸ 8 y 11 de la Ley de

⁷ Sirve de fundamento a lo anterior la jurisprudencia P./J. 98/2009, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

⁸ "Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los



Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca⁹ el decreto de distribución de las participaciones federales emitido por el Congreso Local.¹⁰

21. En ese sentido, es importante precisar que, de conformidad con tales disposiciones, el día quince de febrero de dos mil diecinueve la Secretaría de Finanzas del Estado publicó en el Periódico Oficial respectivo el *"Acuerdo por el que se da a conocer los montos estimados, coeficientes, porcentajes, fórmu-*

gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

⁹ "Artículo 8. Las participaciones que correspondan a los Municipios, resultantes de los fondos que establece la Ley de Coordinación, se calcularán y distribuirán por conducto de la secretaría con base en el decreto que anualmente el Congreso apruebe.

"Las participaciones se transferirán a las cuentas bancarias productivas específicas aperturadas para cada uno de los fondos que la integran y que sean notificadas a la secretaría anualmente, mediante acta de Cabildo aprobada por mayoría de sus integrantes, donde conste la institución financiera, clabe interbancaria y el número de referencia de las mismas.

"La entrega de participaciones se realizará al Ayuntamiento dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se reciban de la Federación."

"Artículo 11. El Congreso, mediante decreto anual, aprobará los porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de los fondos de participaciones que le correspondan a los Municipios para el ejercicio fiscal de que se trate.

"El calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas y montos estimados de los fondos de participaciones que tenga obligación de participar a los Municipios, se publicarán por el Ejecutivo Estatal a través de la secretaría a más tardar el 15 de febrero, en el Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet.

"La secretaría publicará en el Periódico Oficial y en su página de Internet, el monto de cada uno de los conceptos de las participaciones entregadas a cada Municipio, desglosado por fondo y monto mensual dentro de los primeros quince días del mes siguiente al que termine el trimestre que corresponda; asimismo, publicará el monto definitivo que le haya correspondido a los Municipios en el ejercicio de que se trate, incluidos los ajustes realizados."

¹⁰ Publicado en la Gaceta Parlamentaria número cincuenta y dos, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho.



las y variables utilizadas para la distribución de las participaciones fiscales federales para el ejercicio 2019". No obstante, dicho instrumento no resulta útil para el tema en específico que se aborda en este punto, puesto que de la lectura de dicho instrumento se advierte que carece de un calendario de pagos que nos permita determinar las ministraciones que resultaban exigibles al momento en el que el Municipio presentó su demanda.

22. Es por esta razón que se acude al diverso decreto emitido por el Congreso Local, el cual sí cuenta con dicho calendario. Precisado lo anterior, del referido instrumento se desprende lo siguiente:¹¹

"Artículo 1. Los Municipios en el ejercicio fiscal 2019, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, recibirán las participaciones fiscales federales que se integran de la siguiente manera:

"I. El 21% del Fondo General de Participaciones;

"II. El 100% del Fondo de Fomento Municipal;

"III. El 20% de las participaciones por impuestos especiales sobre cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta el 6° G.L., alcohol, bebidas alcohólicas y tabacos labrados;

"IV. Se deroga;

"V. El 20% del impuesto sobre automóviles nuevos; y;

"VI. El 20% del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos;

"VII. El 20% del Fondo de Fiscalización y Recaudación;

¹¹ Acuerdo publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de diciembre de 2018.



"VIII. El 20% de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios por la venta final de gasolina diésel;

"IX. El 20% del Fondo de Compensación; y,

"X. El 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente enteren los Municipios a la Federación correspondiente al salario del personal que presente o desempeñe un servicio personal subordinado en la administración pública municipal y organismos paramunicipales, así como en sus respectivas entidades paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los Municipios con cargo a sus participaciones u otros ingresos municipales; y

"XI. De otros que determine la Ley de Coordinación, en las proporciones en que se disponga.

"Lo anterior, desglosado de acuerdo al siguiente detalle:

Concepto	Monto estimado a recibir en la entidad en 2019	Porcentaje de participación municipal	Monto estimado a pagar a Municipios 2019
Fondo General de Participaciones	15,713'131,133.00	21%	3,299'757,537.93
Participaciones en Impuestos Especiales	209'057,548.00	20%	41'811,509.60
Fondo de Fiscalización y Recaudación	801'172,875.00	20%	160'234,575.00
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	105'841,936.00	20%	21'168,387.20
Fondo Resarcitorio del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	31'419,233.00	20%	6'283,846.60



Fondo de Fomento Municipal	1,383'971,629.00	100%	1,383'971,629.00
Fondo de Compensación	604'270,839.00	20%	120'854,167.80
Impuestos a las Ventas Finales de Gasolinas y Diésel	467'285,498.00	20%	93'457,099.60
Total Participaciones	19,316'150,691.00		5,127'538,752.73

"**Artículo 10.** La Secretaría de Finanzas efectuará el pago de las participaciones fiscales federales 2019 conforme a la radicación de la Federación y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, según los términos previstos en el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, atendiendo el siguiente calendario:

	Primera entrega (FFM y FMP)	Segunda entrega (FFM, FMP, FOCO y FOGADI)
Enero	15	31
Febrero	15	28
Marzo	15	28
Abril	13	30
Mayo	15	31
Junio	15	29
Julio	13	31
Agosto	15	31
Septiembre	14	28
Octubre	15	31



Noviembre	15	30
Diciembre	14	28

"Las autoridades municipales informarán a la Secretaría de Finanzas, mediante autorización que conste en acta de Cabildo aprobada, a que alude el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, la clave interbancaria estandarizada (clabe), número de referencia de la cuenta e institución financiera a la cual debe realizarse la transferencia de las participaciones fiscales que les corresponda en las fechas antes señaladas.

"Debiendo las autoridades municipales remitir a la Secretaría de Finanzas, en un plazo de diez días naturales contados a partir de la transferencia realizada, el comprobante fiscal digital a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"La omisión de la obligación señalada en el párrafo anterior deberá ser notificada al Órgano Superior de Fiscalización del Estado y al Congreso del Estado, para que actúen conforme a derecho mediante los procedimientos administrativos y legales a que haya lugar."

23. De lo anterior se constata, en primer lugar, que las participaciones federales que debe ministrar el Gobierno del Estado de Oaxaca a sus Municipios se dividen en los siguientes fondos.

1. Fondo General de Participaciones (FGP)
2. Participaciones en impuestos especiales (IEPS)
3. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)
4. Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)
5. Fondo Resarcitorio del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)
6. Fondo de Fomento Municipal (FFM)



7. Fondo de Compensación (FOCO)

8. Impuestos a las ventas finales de gasolinas y diésel (FOGADI)

24. Asimismo, se advierte que, de conformidad con el calendario de pagos, la entrega de los recursos correspondientes al Fondo de Fomento Municipal (FFM) y al Fondo Municipal de Participaciones (FMP) se realizará en dos quincenas, mientras que los recursos correspondientes al Fondo de Compensación (FOCO) y al impuesto a las ventas finales de gasolinas y diésel (FOGADI), se distribuirán en una única ministración mensual, conforme a las fechas establecidas.

25. No obstante, surge la duda, porque el referido calendario sólo hace referencia a los recursos correspondientes a cuatro fondos: FFM, FMP, FOCO y FOGADI. Sin embargo, nada dice con relación al FGP, IEPS, FOFIR, ISAN y FOCO-ISAN. De ahí la interrogante sobre ¿cómo deben ministrarse estos fondos?, si en un pago único mensual o en dos parcialidades.

26. Para poder dar una contestación a esta pregunta, es necesario entender que estos recursos antes de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho, conformaban el **Fondo Municipal de Participaciones (FMP)**, que es el que se encuentra referido en el calendario previamente transcrito.

27. En efecto, antes de la referida reforma el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, establecía lo siguiente:

"Artículo 6 El Fondo Municipal de Participaciones se constituirá con las cantidades resultantes de las fracciones I, III, IV, V, VI y VII del artículo 5 de esta ley y se distribuirá a los Municipios conforme a la fórmula siguiente: ..."

28. Por su parte, el artículo 5 del referido ordenamiento tenía el siguiente texto:

"Artículo 5 Las participaciones que percibe el Estado son las señaladas en la Ley de Coordinación, de las cuales éste distribuirá a los Municipios los



siguientes porcentajes de las cantidades que perciba en el ejercicio de que se trate:

"I. El 21% del Fondo General de Participaciones;

"II. El 100% del Fondo de Fomento Municipal;

"III. El 20% de las participaciones por impuestos especiales sobre cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G. L., alcohol, bebidas alcohólicas, y tabacos labrados;

"IV. Derogado.

"V. El 20% del impuesto sobre automóviles nuevos; y,

"VI. El 20% del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos;

"VII. El 20% del Fondo de Fiscalización y Recaudación;

"VIII. EL 20% de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios por la venta final de gasolina y diésel;

"IX. El 20% del Fondo de Compensación; y,

"X. El 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente enteren los Municipios a la Federación correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en la administración pública municipal y organismos paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los Municipios con cargo a sus Participaciones u otros ingresos municipales, y

"XI. De otros que determine la Ley de Coordinación, en las proporciones en que disponga. ..."



29. No obstante, en virtud de la reforma de mérito, se modificó este último precepto y se agregaron los diversos artículos 6 A, 6 B, 6 C y 6 D; de tal suerte que el Fondo Municipal de Aportaciones desapareció y de él se escindieron el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios (artículo 6 A), el Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (artículo 6 B), el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (artículo 6 C) y el Fondo de Fiscalización y Recaudación (artículo 6 D).

30. Por tanto, es posible advertir que la razón por la cual estos fondos no se encuentran previstos expresamente en el calendario de pagos del decreto analizado, es porque el referido calendario aún los contempla como partes integrantes del Fondo Municipal de Participaciones; de ahí que deba estimarse que sus entregas deban realizarse conforme a dicho fondo, es decir, en dos parcialidades por cada mes.

31. Refuerza lo anterior el hecho de que en la iniciativa del "*Decreto por el que se establece los porcentajes, fórmula y variables utilizadas para la distribución de los fondos que integran las participaciones a los Municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2019*" enviada por el gobernador del Estado al Congreso Local, se planteó un calendario de entregas distinto al que se aprobó finalmente, en el que sí figuraba cada uno de los fondos escindidos del Fondo Municipal de Participaciones. En efecto, en dicha iniciativa se podía advertir lo siguiente:¹²

"Artículo 10. La Secretaría de Finanzas efectuará el pago de las Participaciones fiscales federales 2019 conforme a la radicación de la Federación y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, según los términos previstos en el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, atendiendo el siguiente calendario:

¹² Visible en la dirección electrónica: <https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/iniciativasyacuerdos/4.pdf>.



Mes	FGP	IEPS	ISAN	FOCO ISAN	FOFIR	FOGADI	FOCO	FFM
Enero	15 y 22	1 de febrero	30	30	30	15	15	1 de febrero
Febrero	13 y 20	4 de marzo	28	28	28	14	14	4 de marzo
Marzo	13 y 20	3 de abril	28	28	28	14	14	3 de abril
Abril	15 y 24	2 de mayo	30	30	30	12	12	2 de mayo
Mayo	15 y 22	3 de junio	30	30	30	15	15	3 de junio
Junio	13 y 20	3 de julio	28	28	28	13	13	3 de julio
Julio	15 y 22	2 de agosto	29	29	29	12	12	2 de agosto
Agosto	14 y 21	3 de septiembre	28	28	28	15	15	3 de septiembre
Septiembre	13 y 20	2 de octubre	27	27	27	13	13	2 de octubre
Octubre	15 y 22	4 de noviembre	30	30	30	14	14	4 de noviembre
Noviembre	13 y 21	3 de diciembre	28	28	28	14	14	3 de diciembre
Diciembre	13 y 23	30 de diciembre	30	30	30	13	13	30 de diciembre."

32. No obstante, la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Oaxaca no aprobó dicha modificación, por lo que en su lugar se propuso



mantener el calendario de pago que había regido para el ejercicio fiscal 2018.¹³ Ello se advierte de la siguiente transcripción del dictamen:

"Por lo anterior, la Comisión Permanente previo análisis, no coincide con su proyecto, respecto a la calendarización de entrega de participaciones a Municipios, propuesta en el artículo 10 del presente decreto, en virtud de que se observa que al desagregarse el artículo 2 del decreto vigente, contempla la entrega del Fondo Municipal de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal, de manera quincenal, con la modificación al calendario repercutiría de manera negativa a los Ayuntamientos del Estado, generando una falta de liquidez para cumplir compromisos derivados del capítulo 1000 denominado 'servicios personales'. Por lo anterior, se mantiene el calendario vigente autorizado para el ejercicio 2018."

33. Tal y como puede apreciarse, la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Oaxaca no estuvo de acuerdo con que los recursos del IEPS, FOFIR, ISAN y FOCO-ISAN fueran ministrados conforme a la propuesta del Ejecutivo, esto es, en un solo pago mensual, aduciendo que ello acarrearía perjuicios a los Ayuntamientos, pues se generaría falta de liquidez para cumplir ciertos compromisos. De esta manera, mantuvo el calendario de pagos del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, en el que estos fondos, al integrarse en el Fondo Municipal de Participaciones, se ministraban en dos parcialidades.

34. Por todo lo anterior, esta Primera Sala concluye que para efectos del ejercicio fiscal dos mil diecinueve, los recursos que corresponden al FGP, IEPS, FOFIR, ISAN y FOCO-ISAN (que antes integraban el FMP) deben ministrarse por el Gobierno del Estado de Oaxaca en dos parcialidades por cada mes, al igual que el FFM; en tanto que los fondos de FOCO y FOGADI deben ministrarse en un solo pago por mes.

35. Para una mejor apreciación de la conclusión, se transcribe nuevamente el calendario de pagos contenido en el "*Decreto por el que se establece los porcentajes, formula y variables utilizadas para la distribución de los fondos que integran las participaciones a los Municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio Fiscal 2019*", pero ahora incorporando el razonamiento en cuestión:

¹³ Visible en la dirección electrónica:

<https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/dictamen/9.pdf?1546627947>.



	Primera entrega (FFM y FMP) FMP contiene: FGP IEPS, FOFIR, ISAN y FOCO-ISAN	Segunda entrega (FFM, FMP, FOCO y FOGADI) FMP contiene: FGP IEPS, FOFIR, ISAN y FOCO-ISAN
Enero	15	31
Febrero	15	28
Marzo	15	28
Abril	13	30
Mayo	15	31
Junio	15	29
Julio	13	31
Agosto	15	31
Septiembre	14	28
Octubre	15	31
Noviembre	15	30
Diciembre	14	28

36. En atención a estas fechas, se concluye que respecto a participaciones federales al momento de presentación de la demanda eran exigibles los siguientes recursos:

- Respecto del Fondo General de Participaciones, Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios, Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Fiscalización y Recaudación y del Fondo de Fomento Municipal, resultaban exigibles los recursos **desde la primera quincena de enero hasta la primera quincena de mayo**, todos de dos mil diecinueve.

- Respecto FOCO y FOGADI, eran exigibles los recursos de los **meses de enero a abril** de dos mil diecinueve.

37. Por lo que hace a las aportaciones federales, del "Acuerdo por el que se realiza la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones para la



Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2019", emitido por la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, se advierte la siguiente calendariación para la entrega de recursos:

Mes	FISMDF	FORTAMUNDF
Enero	5 de febrero	5 de febrero
Febrero	4 de marzo	4 de marzo
Marzo	2 de abril	2 de abril
Abril	3 de mayo	3 de mayo
Mayo	4 de junio	4 de junio
Junio	3 de julio	3 de julio
Julio	2 de agosto	2 de agosto
Agosto	3 de septiembre	3 de septiembre
Septiembre	3 de octubre	3 de octubre
Octubre	4 de noviembre	4 de noviembre
Noviembre		3 de diciembre
Diciembre		17 de diciembre

38. Por tanto, respecto a estos recursos federales, debe decirse que, a la fecha de la presentación del escrito inicial de la presente controversia, únicamente eran exigibles los recursos correspondientes a los meses de **enero, febrero, marzo y abril** de dos mil diecinueve.

39. En atención a todo lo anteriormente expuesto, debe concluirse que la litis del presente asunto se centra únicamente respecto a los siguientes recursos:

- Fondo General de Participaciones, Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios, Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Fiscalización y Recaudación y del Fondo de Fomento Municipal, por cuanto se refiere



a los recursos desde la primera quincena de enero hasta la primera quincena de mayo, todos de dos mil diecinueve. Al respecto, se precisa que se excluirán del estudio aquellas parcialidades cuyo pagos fueron realizados con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda –*veintitrés de mayo de dos mil diecinueve*–, pues sobre ellos, el Municipio actor debió formular ampliación a la demanda.

- Respecto FOCO y FOGADI, los recursos de los meses de enero a abril de dos mil diecinueve.

- Y finalmente respecto de las aportaciones de FISDMF y FORTAMUND, únicamente por cuanto se refiere a los recursos pertenecientes a los meses de enero a abril de dos mil diecinueve.

40. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual, es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,¹⁴ tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día a día.

41. En ese sentido, es de destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en torno al criterio de tener por actos positivos:

¹⁴ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581», de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que, tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.



a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, ha sostenido que configura una omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, ha precisado que en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.¹⁵

42. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que: a) conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) que el actor se ostente sabedor de los mismos.¹⁶ Por su parte, se reitera que la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

43. En el caso en análisis, tal y como quedó fijado en el considerando relativo a la precisión de los actos, el Municipio accionante impugna un acto omisivo por parte del Ejecutivo del Estado de Oaxaca, consistente en la **falta de entrega** de los recursos económicos pertenecientes al Ramo 28 (participaciones federales) y al Ramo 33, Fondos III y IV, (aportaciones federales) desde la primera quincena de enero de dos mil diecinueve y hasta la fecha de la presentación de la demanda.

44. Sin embargo, esta Primera Sala advierte que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibió diversas documentales con el fin de evidenciar que

¹⁵ Dichos parámetros han sido desarrollados tras la resolución, entre otras, de las controversias constitucionales 5/2004, 20/2005, 98/2011, 37/2012, 67/2014, 78/2014, 73/2015 y 118/2014.

¹⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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



sí se realizaron las ministraciones al Municipio actor, por lo que, al acreditarse en el presente asunto la existencia de dichos pagos, con independencia de su validez –*lo cual será materia del fondo de la presente resolución*–, lo cierto es que, en cuanto importa al presente considerando, **ya no se estaría en presencia de una omisión absoluta**, sino frente a actos positivos que deben impugnarse dentro de los treinta días posteriores a aquel en que aconteció la entrega del recurso correspondiente.

45. En consecuencia, tomando como punto de partida la fecha de la presentación de la demanda –*23 de mayo de dos mil diecinueve*– se arriba a la conclusión de que su presentación resulta oportuna únicamente respecto de pagos realizados **a partir del cinco de abril de dos mil diecinueve en adelante**.

46. Ello, porque si se toma esta fecha como inicio del plazo de treinta días para impugnar dicho acto positivo, resulta que el referido plazo corre del ocho de abril al veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, siendo inhábiles en dicho periodo los días trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de abril y uno, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de mayo de dos mil diecinueve, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del diecisiete al diecinueve de abril, en atención al punto primero, inciso n), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

47. En consecuencia, la demanda resultará extemporánea para impugnar los pagos realizados con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve. Para precisar lo anterior, se analiza cada uno de los fondos que se reclaman en el presente asunto:

Fondo General de Participaciones (FGP)

48. Con relación a este fondo consta en autos que a la fecha de la presentación de la demanda se ministraron los siguientes recursos:



Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Primera quincena de enero	\$116,706.00	22 de enero de 2019	072628010368535879	186
Segunda quincena de enero	\$116,706.00	22 de enero de 2019	072628010368535879	187
Primera quincena de febrero	\$119,537.00	15 de febrero de 2019	072628010368535879	188
Segunda quincena de febrero	\$119,537.00	22 de febrero de 2019	072628010368535879	189
Primera quincena de marzo	\$142,282.00	19 de marzo de 2019	072628010368535879	190
Segunda quincena de marzo	\$142,915.00	27 de marzo de 2019	072628010368535879	191
Primera quincena de abril	\$119,383.00	16 de abril de 2019	072628010368535879	192
Segunda quincena de abril	\$119,383.00	26 de abril de 2019	072628010368535879	193
Primera quincena de mayo	\$128,596.50	20 de mayo de 2019	072628010368535879	194

49. En función de lo expuesto y tomando en cuenta que resulta **extemporánea la demanda** para impugnar los pagos realizados con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve, se advierte que con relación a este fondo en específico, dicha extemporaneidad se actualiza para impugnar los pagos de las **quincenas de enero, febrero y marzo de dos mil diecinueve**, pues en todos



esos casos la ministración fue anterior a la fecha aludida. Por tanto, **procede el sobreseimiento** de la controversia, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, respecto de dichos pagos parciales.

Fondo de Fomento Municipal (FFM)

50. En cuanto al fondo en mención, se acreditan los siguientes pagos:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$105,962.00	1 de febrero de 2019	072628010368535879	221
Febrero	\$119,208.00	28 de febrero de 2019	072628010368535879	222
Marzo	\$107,003.00	5 de abril de 2019	072628010368535879	223
Abril	\$110,947.00	7 de mayo de 2019	072628010368535879	224 y 225 (foja repetida)
Mayo	\$114,375.00	31 de mayo de 2019	072628010368535879	226

51. En la misma lógica que se ha venido desarrollando, se advierte que la demanda resulta extemporánea con relación a los pagos realizados por los meses de enero y febrero, pues acontecieron con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, procede el sobreseimiento respecto de los actos positivos consistentes en el pago de estos recursos, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Fondo de Fiscalización (FOFIR)

52. Respecto a este fondo se advierten los pagos siguientes:



Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$10,431.00	1 de febrero de 2019	072628010368535879	198
Febrero	\$10,431.00	26 de febrero de 2019	072628010368535879	199
Marzo	\$10,432.00	1 de abril de 2019	072628010368535879	200
Abril	\$10,432.00	30 de abril de 2019	072628010368535879	201
Mayo	\$10,434.00	29 de mayo de 2019	072628010368535879	202

53. En atención a lo anterior, se advierte que la demanda resulta extemporánea para impugnar las ministraciones correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo, pues acontecieron con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, procede el sobreseimiento respecto a estos pagos, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios (IEPS)

54. Sobre este fondo se acreditan los siguientes pagos:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$3,313.00	2 de febrero de 2019	072628010368535879	204
Febrero	\$4,192.00	28 de febrero de 2019	072628010368535879	205
Marzo	\$3,771.00	5 de abril de 2019	072628010368535879	206



Abril	\$3,474.00	7 de abril de 2019	072628010368535879	207
Mayo	\$3,613.00	31 de mayo de 2019	072628010368535879	208

55. Igualmente, se concluye que la demanda resulta extemporánea para impugnar las ministraciones realizadas por los meses de enero y febrero de dos mil diecinueve, pues fueron anteriores al cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, procede sobreseer respecto de estos actos positivos en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Fondo de Compensación de Impuesto sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)

56. Por cuanto se refiere a este fondo, el Ejecutivo exhibe comprobantes de los pagos siguientes:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$561.00	1 de febrero de 2019	072628010368535879	209
Febrero	\$561.00	26 de febrero de 2019	072628010368535879	210
Marzo	\$561.00	1 de abril de 2019	072628010368535879	211
Abril	\$561.00	26 de abril de 2019	072628010368535879	212
Mayo	\$561.00	29 de mayo de 2019	072628010368535879	213

57. Debe concluirse, entonces, que la demanda resulta extemporánea para impugnar las ministraciones correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo, pues acontecieron antes del cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, procede el sobreseimiento respecto a estos pagos, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.



Fondo del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)

58. Respecto a este fondo, en autos se acreditan los siguientes pagos:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$1,915.00	1 de febrero de 2019	072628010368535879	215
Febrero	\$1,516.00	15 de febrero de 2019	072628010368535879	216
Marzo	\$1,246.00	19 de marzo de 2019	072628010368535879	217
Abril	\$1,429.00	26 de abril de 2019	072628010368535879	218
Mayo	\$904.00	16 de mayo de 2019	072628010368535879	219

59. En atención a ello, esta Sala considera que el escrito inicial de demanda resulta extemporáneo para impugnar las ministraciones correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo, pues acontecieron con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, procede el sobreseimiento respecto a estos actos positivos, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Fondo de Compensación (FOCO)

60. Del análisis del expediente es posible advertir los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$12,864.00	15 de febrero de 2019	072628010368535879	228



Febrero	-	-	-	-
Marzo	\$10,852.00	20 de marzo de 2019	072628010368535879	229
Abril	\$11,071.00	16 de abril de 2019	072628010368535879	230

61. Del anterior cuadro es posible advertir que la demanda resulta extemporánea para reclamar los pagos realizados por los meses de enero y marzo de dos mil diecinueve, pues fueron anteriores al cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, procede sobreseer respecto de estos actos positivos en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

62. No obstante, debe advertirse que con relación al mes de febrero no existe constancia alguna que acredite la entrega de dichos recursos, por lo que con relación a ellos y para efectos de la oportunidad, se advierte que el término debe computarse de conformidad con una omisión absoluta y, por tanto, la demanda resulta oportuna para reclamarla, al actualizarse de momento a momento mientras subsista. Igualmente, resulta oportuna la demanda para reclamar el pago realizado por el mes de abril, puesto que dicha entrega fue posterior al cinco de abril del presente año.

Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI)

63. Con relación a este fondo, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibió los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$5,732.00	15 de febrero de 2019	072628010368535879	234
Febrero	-	-	-	-



Marzo	\$5,262.00	20 de marzo de 2019	072628010368535879	235
Abril	\$5,232.00	16 de abril de 2019	072628010368535879	236

64. En la misma lógica, debe concluirse que la presente demanda resulta extemporánea para impugnar los pagos realizados por los meses de enero y marzo de dos mil diecinueve, pues fueron anteriores al cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, **procede sobreseer respecto de estos actos positivos**, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

65. No obstante, la demanda resulta oportuna para impugnar la omisión absoluta de pago por el mes de febrero, así como para impugnar el pago realizado por el mes de abril.

Aportaciones federales

66. Respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), en autos se acreditó la entrega de las siguientes cantidades:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$220,743.00	7 de febrero de 2019	072628010368536179	239
Febrero	\$220,743.00	3 de marzo de 2019	072628010368536179	240
Marzo	\$220,743.00	1 de abril de 2019	072628010368536179	241
Abril	\$220,743.00	2 de mayo de 2019	072628010368536179	242



67. Del mismo modo, respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibe los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago
Enero	\$1,194,977.00	6 de febrero de 2019	1036853608	245
Febrero	\$1,194,977.00	1 de marzo de 2019	1036853608	246
Marzo	\$1,194,977.00	1 de abril de 2019	1036853608	247
Abril	\$1,194,977.00	2 de mayo de 2019	1036853608	248

68. En atención a lo anterior, se advierte que el escrito inicial resulta extemporáneo para impugnar los pagos correspondientes a estos dos fondos por los meses de enero, febrero y marzo de dos mil diecinueve, pues fueron anteriores al cinco de abril de dos mil diecinueve. Por tanto, procede sobreseer respecto de estos actos positivos, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

69. En los términos apuntados debe decirse que resultó parcialmente fundada la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo relativa a la extemporaneidad de la demanda, por lo que, como ha quedado relatado en los párrafos anteriores, la presente controversia constitucional debe sobreseerse por cuanto hace a los pagos efectuados por los siguientes recursos y meses:

- **Fondo General de Participaciones (FGP): Se sobresee respecto de los pagos de las quincenas de enero, febrero y marzo de dos mil diecinueve,** pues en todos esos casos la ministración fue anterior al cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Fomento Municipal (FFM): Se sobresee con relación a los pagos de los meses de enero y febrero,** pues la ministración fue anterior al cinco de abril de dos mil diecinueve.



- **Fondo de Fiscalización (FOFIR):** Se sobreseen los pagos realizados por los meses de enero, febrero y marzo, pues la ministración fue anterior al cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios (IEPS):** Se sobresee con relación a los pagos efectuados por los meses de enero y febrero, pues la ministración fue anterior al cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Compensación de Impuestos sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN):** Se sobresee por los meses de enero, febrero y marzo, pues el pago aconteció con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN):** Se sobresee por los meses de enero, febrero y marzo, pues el pago aconteció con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Compensación. (FOCO):** Se sobresee por los meses de enero y marzo, pues el pago aconteció con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI):** Se sobresee por los meses de enero y marzo, pues el pago aconteció con anterioridad al cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF):** se sobresee por los meses de enero, febrero y marzo, pues dichos recursos fueron ministrados antes del cinco de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF):** se sobresee por los meses de enero, febrero y marzo, pues dichos recursos fueron ministrados antes del cinco de abril de dos mil diecinueve.

70. CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:



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

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

"...

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

71. Por su parte, los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

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

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

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

72. De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y que tendrá el carácter de actor la entidad, Poder u órgano que la promueva, el cual deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

73. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Edmundo Marín Miranda** en su carácter de síndico del Ayuntamiento de **San José Independencia**, Estado de Oaxaca, quien demostró tener tal



carácter mediante la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca el seis de julio de dos mil dieciocho, en la que aparece como segundo concejal propietario, así como con la copia certificada de su credencial de acreditación como síndico municipal expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca.¹⁷

74. Cabe señalar que dicho funcionario cuenta con facultades suficientes para representar al Municipio actor, de conformidad con el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, tal como se advierte de dicho precepto normativo:

"Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."

75. En ese sentido, se concluye que la persona que suscribe la demanda se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.

76. En consecuencia, debe desestimarse la causal de improcedencia alegada por el Poder Ejecutivo Local, respecto a la falta de legitimación y de interés legítimo del promovente de la presente controversia, por no haber acreditado el carácter de síndico del Municipio actor, al no anexar las actas de sesión de Cabildo en las cuales: a) se designaron la sindicatura y las regidurías del Municipio actor; b) la persona que promovió la controversia hubiese protestado el cargo de síndico; y, c) conste la instalación del Ayuntamiento.

77. Ello, porque si bien dichas constancias pudieran resultar útiles para demostrar la calidad con la que se ostenta el promovente, lo cierto es que no

¹⁷ Fojas 14 a 17 del expediente.



resultan **indispensables para tal efecto**, por lo que, en el caso, para acreditar su calidad de síndico del Municipio, fueron suficientes las documentales exhibidas, consistentes en las copias certificadas de la constancia de mayoría y la credencial de acreditación expedida por el propio Ejecutivo local, por conducto de la Secretaría General de Gobierno. Lo anterior máxime cuando no existe prueba alguna que desacredite el carácter con el cual comparece quien promueve el escrito inicial de demanda.

78. Inclusive, no pasa inadvertido que en las constancias que el demandado anexa a su contestación se incluye la copia certificada del acta de sesión de uno de enero de dos mil diecinueve, en la que se realizó la designación de **Edmundo Marín Miranda** como síndico municipal, así como la diversa que contiene su nombramiento en tal puesto.¹⁸ Lo que refuerza la conclusión alcanzada por esta Primera Sala respecto a la legitimación activa del promovente.

79. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

80. En el caso, compareció en representación del Poder Ejecutivo **José Octavio Tinajero Zenil**, en su calidad de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado, el quince de junio de dos mil diecisiete.¹⁹

81. Sobre el particular, debe advertirse que los artículos 98 Bis de la Constitución del Estado de Oaxaca y 49, fracciones I y VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de dicha entidad, establecen que el consejero jurídico del Gobierno del Estado cuenta con legitimación para comparecer a una controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa:

"Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca

¹⁸ Fojas 126, 141 a 144 y 180 a 185 del presente expediente.

¹⁹ Foja 118 de este expediente.



la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

"Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

"Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte."

82. Así, queda acreditado en autos que **José Octavio Tinajero Zenil** es el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, el cual, de conformidad con las leyes que lo rigen, cuenta con las facultades para representar al Poder Ejecutivo Local en la presente controversia constitucional. En consecuencia, debe reconocérsele la legitimación pasiva para comparecer al presente procedimiento.



83. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Además de las causales de improcedencia relativas a la extemporaneidad de la demanda, a la falta de legitimación activa y de interés legítimo del promovente, las cuales fueron abordadas en los considerandos anteriores, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca plantea otros cuatro argumentos con base en los cuales solicita el sobreseimiento de la presente controversia constitucional.

84. En primer lugar, sostiene que el Municipio actor carece de interés legítimo en la controversia constitucional, porque no se ha efectuado actuación alguna encaminada a afectar su esfera de competencias, pues en todo momento se ha realizado la ministración de los recursos que le corresponden.

85. Se desestima, porque dicho argumento se relaciona con el fondo del asunto, el cual consistirá justamente en analizar si existe o no la omisión alegada por el promovente respecto a la falta de ministración de los recursos que le corresponden. Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."²⁰

86. En esa misma lógica, debe desestimarse lo alegado por el demandado en el sentido de sobreseer, la presente controversia constitucional, porque los actos reclamados son inexistentes, dado que sí se han ministrado los recursos recla-

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



mados por el Municipio actor a través de las cuentas asignadas por el propio promovente.

87. No asiste la razón al Ejecutivo Local, porque, como ya se dijo, la determinación de si se entregaron o no los recursos reclamados por el accionante constituye justamente la materia de fondo de la presente controversia, por lo que tal extremo no puede justificar el sobreseimiento de la presente controversia.

88. Por otro lado, afirma el consejero jurídico del Estado que el Municipio actor no formuló conceptos de invalidez para combatir la alegada retención de los recursos económicos, lo cual, a su parecer, actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia. Apoya su planteamiento en la tesis aislada P. VI/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."²¹

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161359.



89. Sin embargo, en el presente caso no asiste la razón al demandado, pues de la lectura de la demanda se advierte que el Municipio actor sí expresó conceptos de invalidez para combatir la omisión de entrega de los recursos de mérito, pues expuso que la conducta omisiva por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca conllevaba una transgresión al artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, incisos b) y c) y último párrafo, de la Constitución Federal, en específico, respecto de los principios de libre administración de la hacienda pública e integridad de los recursos municipales.

90. De igual manera, sustentó que tales actos violaron en su perjuicio la garantía de audiencia prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues la actuación de la autoridad demandada se dio fuera de todo procedimiento legal, sin que, en el caso, se actualizara un supuesto excepcional previsto en ley para retener los recursos que le correspondían.

91. En función de ello debe decirse que, contrario a lo afirmado por el Poder Ejecutivo del Estado, el Municipio expuso argumentos encaminados a demostrar la invalidez de los actos reclamados, sin que fuera necesario que éstos hubieran sido formulados de determinada manera en específico. Sirve de fundamento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 7/2005, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ES SUFICIENTE QUE SE EXPRESE CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DEL ACTO O NORMA IMPUGNADOS CON RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que se exija como requisito esencial que los conceptos de invalidez en contra del acto o norma general impugnados se formulen como un verdadero silogismo, porque conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio es suficiente con que en el escrito de demanda relativo se exprese claramente la contravención del acto o norma combatidos con respecto a cualquier precepto de la Constitución Federal."²²

²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 1390, registro digital: 179348.



92. Finalmente, en la contestación a la demanda se afirma la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,²³ pues existe otra controversia en la que el Municipio actor dedujo el mismo reclamo –controversia constitucional 131/2019–, misma que se encuentra pendiente de resolución.

93. De conformidad con la porción normativa referida, la controversia constitucional es improcedente contra actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

94. Ahora bien, es un hecho notorio que en la demanda de la diversa controversia constitucional 131/2019, presentada ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de marzo de dos mil diecinueve, el Municipio actor solicitó la invalidez de lo siguiente:

"Al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca

"La invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones, acuerdo o cualquier otro documento que haya emitido para la realización de las afectaciones de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor.

"Las ordenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones, acuerdo o cualquier otro documento que haya emitido la Secretaría de Finanzas donde se tengan por afectadas las participaciones correspondientes al Municipio referido por concepto de pago de 'dietas'.

"La violación a la autonomía municipal y vulneración a la hacienda pública municipal, en la afectación de forma directa a las participaciones municipales del citado Municipio.

²³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez."



"La invalidez del oficio SF/SI/PF/2537/2018, dentro del expediente PE12/108H.1/C6.1.1/136/2018, de fecha trece de diciembre de dos mil dieciocho, sellado y firmado por el Procurador Fiscal, el cual va dirigido al H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como los demás oficios que hayan sido emitidos al Congreso, señalando en el mismo la afectación de las participaciones municipales en específico las relativas al Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal, del Municipio de San José Independencia en cantidades de \$37,333.40 (treinta y siete mil trescientos treinta y tres pesos 40/100 M.N.) (sic) y \$37,333.40 (treinta y siete mil trescientos treinta y tres pesos 33/100 M.N.).

"La violación a la facultad del Municipio de libre administración hacendaria pública y al agravio a la constitucionalidad de que los recursos que integran la hacienda son ejercidos de forma directa por el Ayuntamiento actor, ya que **la programación, presupuestación, así como la aprobación del presupuesto de egresos de los gastos públicos del Municipio son facultades exclusivas de éste.**

"La determinación fáctica y/o la inminente solicitud, por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca al Congreso Libre y Soberano de Oaxaca, para que autorice la afectación de las participaciones económicas, que legalmente le corresponden al Municipio de San José Independencia.

"La violación a los artículos 115, fracción IV y 127, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en **perjuicio de mi representada,** materializado en la afectación de las participaciones municipales, dado que **la programación, presupuestación, así como la aprobación del presupuesto de egresos de los gastos públicos del Municipio son facultades exclusivas de éste.**

"Los actos que realiza dicha Secretaría son violatorios del artículo 115 fracción II, de la Constitución Federal; en relación a los artículos 2 y 127 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en perjuicio de mi representada, puesto que transgreden los principios constitucionales de libre administración de la Hacienda Pública Municipal e integridad de los recursos económicos municipales del Municipio actor, violentando el Sistema Federal de Coordinación Fiscal y la Autonomía Municipal.



"Al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

"La violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que realiza la LXIV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de dictar el decreto, resolución, acuerdo, dictamen con el que se busca normar la hacienda pública municipal, sin que exista una causa justificada para ello.

"**La violación a los artículos 115, fracción IV y 127, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de mi representada, materializado en la afectación de las participaciones municipales, dado que la programación, presupuestación, así como la aprobación del presupuesto de egresos de los gastos públicos del Municipio son facultades exclusivas de éste.**

"El dictamen emitido por la Comisión Permanente de Presupuesto y Programación, mediante el cual acuerda que es procedente la afectación de las participaciones municipales de mi representada, ya que dicho dictamen fue emitido sin respetar las garantías constitucionales y convencionales, así como el derecho de audiencia, debida defensa y debido proceso.

"El decreto, resolución, acuerdo, dictamen o cualquier otro documento que haya emitido la Legislatura donde se haya aprobado la afectación de los recursos municipales.

"La violación al artículo 115, fracciones II y IV, de la Ley Suprema de la Federación, en relación a los artículos 9o. y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, en **perjuicio de mi representada**, materializado en la afectación de las participaciones municipales, toda vez que las participaciones y sus accesorios que reciban los Municipios, son **inembargables.**"

95. Cabe resaltar que en el referido oficio SF/SI/PF/2537/2018, el procurador fiscal solicitó al Congreso del Estado de Oaxaca que emitiera un decreto en el que autorizara la afectación de los recursos municipales, a fin de poder cumplimentar la condena del Municipio actor impuesta por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, relativa al pago de dietas en favor de exfuncionarios del Ayuntamiento.



96. En función de lo anterior, esta Primera Sala arriba a la convicción de que no se actualiza el supuesto de improcedencia planteado por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, primero, porque las partes en las controversias alegadas **no son las mismas**, pues si bien en ambos procedimientos figura como actor el Municipio de San José Independencia y como demandado el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, lo cierto es que en la controversia constitucional 131/2019 también se demanda al Poder Legislativo de dicha entidad.

97. Pero más trascendente aún, los actos reclamados en la controversia constitucional 202/2019, **no son los mismos** que motivaron la presentación de la diversa controversia constitucional 131/2019.

98. En efecto, como ya se anticipó, en el presente asunto el reclamo del Municipio actor versa sobre la omisión del Ejecutivo del Estado **de entregar** los recursos económicos que le corresponden, pertenecientes al Ramo 28 (participaciones federales) y al Ramo 33, Fondos III y IV (aportaciones federales), desde la primera quincena de enero de dos mil diecinueve y hasta la fecha de la presentación de la demanda.

99. En cambio, en la diversa controversia constitucional 131/2019, se puede advertir que el reclamo del Municipio de San José Independencia en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca versa, específicamente, sobre la invalidez del oficio SF/SI/PF/2537/2018, mediante el cual, el procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca solicita al Congreso de la entidad autorice la afectación de las participaciones federales relativas al "Fondo General de Participaciones" y al "Fondo de Fomento Municipal" con la finalidad de cumplimentar la sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano dictada en el expediente 136/2018, por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en específico, la condena al Municipio actor al pago de dietas de dos exfuncionarios, a lo cual se agrega la invalidez de cualquier actuación del Congreso del Estado tendente a autorizar dicha afectación.

100. De ahí que en la controversia constitucional 131/2019 el reclamo del Municipio actor no verse sobre la omisión total de ministración de recursos federales, sino sobre un acto positivo consistente en la afectación de una parte de sus recursos para efecto de cumplimentar, a través de la Secretaría de Finanzas



del Estado de Oaxaca, la condena derivada de una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

101. Por tanto, al ser diversos los actos impugnados en cada una de las controversias constitucionales aludidas, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

102. Dado que no existe alguna otra causal de improcedencia aducida por las partes ni se advierte alguna de oficio, a continuación se procederá al análisis de fondo del asunto:

103. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional se centra en determinar si el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca ha incurrido en la omisión de entrega de los recursos económicos reclamados por el Municipio actor.

104. Sin embargo, derivado del estudio de los temas procesales, debe precisarse que los actos que subsisten para su estudio son únicamente los siguientes:

- **Fondo General de Participaciones (FGP):** Subsiste el reclamo por las entregas de las quincenas de abril, así como la primera de mayo de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Fomento Municipal (FFM):** Subsiste el reclamo por los meses de marzo y abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Fiscalización (FOFIR):** Subsiste el reclamo por el mes de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios (IEPS):** Subsiste el reclamo por los meses de marzo y abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Compensación de Impuestos sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN):** Subsiste el reclamo por el mes de abril de dos mil diecinueve.



- **Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN):** Subsiste el reclamo por el mes de abril y la primera quincena de mayo de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Compensación (FOCO):** Subsiste el reclamo por los meses de febrero y abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI):** Subsiste el reclamo por los meses de febrero y abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF):** Subsiste el reclamo por el mes de abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF):** Subsiste el reclamo por el mes de abril de dos mil diecinueve.

105. Delimitados los aspectos que habrán de abordarse en el presente considerando, debe decirse que para analizar esta cuestión se retoman los precedentes que han resuelto, tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.²⁴

106. En efecto, se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta con-

²⁴ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



gruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

107. El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁵ de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

108. En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, que es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior, de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.²⁶

²⁵ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

²⁶ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su*



d) Tanto las participaciones como las **aportaciones federales** forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.²⁷

f) Esto último se ha entendido como el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁸

Gaceta, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

²⁷ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro, "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

²⁸ El principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,²⁹ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.³⁰

109. La Ley de Coordinación Fiscal,³¹ en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales,³² establece lo siguiente:

²⁹ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

³⁰ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las **aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

³¹ El objeto de la referida ley se establece en el artículo 1o., de texto:

"Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. ..."

³² Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales, en dicho paquete de asuntos se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008, fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.



- a) La Federación deberá entregar las participaciones que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.
- b) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.
- c) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.
- d) En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."



e) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

f) Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.³³

g) El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.³⁴

110. Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

111. La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada. El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno y por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que las reciba. En caso de retraso, se genera la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

³³ Este párrafo fue reformado el nueve de diciembre dos mil trece y se alude a su redacción vigente.

³⁴ De igual manera, este párrafo se reformó el nueve de diciembre de dos mil trece.



112. Asimismo, prevé que, en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

113. De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

114. Ahora bien, en el caso, el Municipio actor reclama la omisión de entrega por parte del Ejecutivo del Estado de Oaxaca de los recursos económicos relativos a participaciones y aportaciones federales (Ramos 28 y 33, Fondos III y IV). Por su parte, en la contestación a la demanda el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca sostuvo que no existe tal omisión, pues los recursos del Municipio han sido ministrados de manera completa y en los plazos previstos para tal efecto, para lo cual exhibió diversos comprobantes de pago.

115. A partir de lo anterior, esta Primera Sala analizará si se actualiza la omisión reclamada por el Municipio actor.

Participaciones federales

116. Respecto a las participaciones federales, se reitera que, de conformidad con el decreto emitido por el Congreso del Estado, las ministraciones al Municipio actor debieron realizarse conforme al siguiente calendario de pago:

	Primera entrega (FFM y FMP) FMP contiene: FGP IEPS, FOFIR, ISAN y FOCO-ISAN	Segunda entrega (FFM, FMP, FOCO y FOGADI) FMP contiene: FGP IEPS, FOFIR, ISAN y FOCO-ISAN
Enero	15	31
Febrero	15	28
Marzo	15	28



Abril	13	30
Mayo	15	31
Junio	15	29
Julio	13	31
Agosto	15	31
Septiembre	14	28
Octubre	15	31
Noviembre	15	30
Diciembre	14	28

A. Fondo General de Participaciones (FGP)

117. Ahora bien, como quedó precisado, en atención a la oportunidad de la demanda, el reclamo del Municipio actor sobre el presente rubro subsiste con relación a la omisión de pago de las dos quincenas de abril y la primera quincena de mayo del ejercicio fiscal 2019. Sobre dichos recursos, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibió comprobantes de pago de los que se desprende lo siguiente:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha fijada en el calendario para la ministración
Primera quincena de abril	\$119,383.00	16 de abril de 2019	70138429677	192	13 de abril de 2019
Segunda quincena de abril	\$119,383.00	26 de abril de 2019	70138429677	193	30 de abril de 2019
Primera quincena de mayo	\$128,596.50	20 de mayo de 2019	70138429677	194	15 de mayo de 2019

118. Así, en virtud de que obran en autos los comprobantes de pago de dichas cantidades y toda vez que el Municipio actor no se inconformó respecto



a ellos, esta Sala advierte que **no existe una omisión absoluta de pagos**, puesto que el Gobierno del Estado acreditó haber hecho entrega de tales recursos en favor del Municipio accionante.

119. No obstante dicha conclusión, debe reconocerse también que dos de las tres entregas fueron realizadas después de la fecha fijada por el Congreso del Estado. En efecto, se advierte que la entrega de los recursos correspondientes a la primera quincena de los meses de abril y mayo fueron extemporáneas, pues debieron realizarse el trece de abril y el quince de mayo respectivamente, sin embargo, la entrega de los recursos fue realizada hasta el dieciséis de abril y el veinte de mayo.

120. En las relatadas condiciones, lo procedente es condenar al Ejecutivo Local al pago de los intereses generados como consecuencia de la referida entrega extemporánea. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."³⁵

³⁵ Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus



B. Fondo de Fomento Municipal (FFM)

121. Igualmente, en atención a la oportunidad de la demanda, respecto a este fondo subsiste el reclamo sobre la omisión de pago de las quincenas correspondientes a los meses de marzo y abril de dos mil diecinueve. Por su parte, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibe los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha de entrega de la primera quincena	Fecha de entrega de la segunda quincena
Marzo	\$107,003.00	5 de abril de 2019	072628010368535879	223	15 de marzo	28 de marzo
Abril	\$110,947.00	7 de mayo de 2019	072628010368535879	224 y 225 (foja repetida)	13 de abril	30 de abril

122. Como consecuencia de los referidos comprobantes y toda vez que el Municipio no se inconformó respecto a ellos, es posible apreciar que el Ejecutivo del Estado entregó las cantidades reclamadas, por lo cual **no se actualiza la omisión absoluta** reclamada por el accionante.

123. Sin embargo, la realidad es que dichas entregas fueron extemporáneas con relación a las cuatro quincenas, pues acorde con el calendario expuesto, las entregas debieron realizarse los días quince y veintiocho de marzo; y trece y treinta de abril, respectivamente, no obstante, el pago por las quincenas de marzo se realizó hasta el cinco de abril y por las quincenas de abril hasta el siete de mayo.

recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



124. En consecuencia, ante la extemporaneidad del pago realizado por el Ejecutivo del Estado, lo procedente es condenarlo **al pago de los intereses correspondientes**.

C. Fondo de Fiscalización (FOFIR)

125. Referente a estos recursos, por parte del Municipio actor subsiste el reclamo por la omisión de pago de las quincenas del mes de abril de dos mil diecinueve. Por su parte, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibe los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha de entrega de la primera quincena	Fecha de entrega de la segunda quincena
Abril	\$10,432.00	30 de abril de 2019	072628010368535879	201	13de abril	30 de abril

126. En el mismo sentido, toda vez que constan en autos los comprobantes de pago de los recursos reclamados y en virtud de que el Municipio actor no se inconformó con ellos, debe concluirse que **no existe omisión absoluta de pago por parte del Ejecutivo Local**, puesto que tal y como quedó acreditado, sí realizó las entregas en favor del Municipio actor.

127. Sin embargo, aunque las cantidades reclamadas sí fueron pagadas, lo cierto es que con relación a la primera quincena de abril se advierte que dicho pago se realizó con posterioridad a la fecha fijada por el Congreso del Estado. En efecto, la primera quincena de abril debió pagarse el día trece del mes, sin embargo, la entrega de los recursos se realizó hasta el día treinta.

128. En consecuencia, de conformidad con el criterio que esta Sala ha venido sosteniendo de manera consistente, lo procedente es condenar al Poder demandado al pago de los intereses correspondientes.



D. Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios (IEPS)

129. Respecto a este fondo subsiste el reclamo sobre la omisión de pago por las quincenas correspondientes a los meses de marzo y abril de dos mil diecinueve. Con relación a ellas, el Poder demandado exhibió los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha de entrega de la primera quincena	Fecha de entrega de la segunda quincena
Marzo	\$3,771.00	5 de abril de 2019	072628010368535879	206	15 de marzo	25 de marzo
Abril	\$3,474.00	7 de abril de 2019	072628010368535879	207	13 de abril	30 de abril

130. Igualmente, toda vez que constan en autos los comprobantes de pago de los recursos reclamados y en virtud de que el Municipio actor no se inconformó con ellos, debe concluirse que **no existe la omisión absoluta de pago** que se reclamó en el presente juicio, puesto que el Poder demandado acreditó haber realizado las entregas en favor del Municipio actor.

131. Sin embargo, aunque las cantidades reclamadas sí fueron pagadas, lo cierto es que con relación a las quincenas de marzo se advierte que dicho pago se realizó con posterioridad a la fecha fijada por el Congreso del Estado. En efecto, respecto al mes de marzo las entregas debieron realizarse los días quince y veintiocho del mes, no obstante, en el caso, el pago se realizó hasta el cinco de abril, por lo que siguiendo el criterio que se ha expuesto, lo procedente es condenar al Poder demandado al pago de los intereses correspondientes.

E. Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

132. Sobre este fondo, subsiste el reclamo relativo a la omisión de pago de las dos quincenas del mes de abril, así como la primera quincena del mes de mayo. Sobre tales entregas, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibió los siguientes comprobantes de pago:



Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha de entrega de la primera quincena	Fecha de entrega de la segunda quincena
Abril	\$1,429.00	26 de abril de 2019	072628010368535879	218	13 de abril	30 de abril
Mayo	\$904.00	16 de mayo de 2019	072628010368535879	219	15 de mayo	31 de mayo

133. En esa tesitura, toda vez que constan en autos los comprobantes de pago de los recursos reclamados y en virtud de que el Municipio actor no se inconformó con ellos, debe concluirse que **no existe la omisión absoluta de pago** que se reclamó en el presente juicio, puesto que el Poder demandado acreditó haber realizado las entregas en favor del Municipio actor.

134. Sin embargo, aunque las cantidades reclamadas sí fueron pagadas, lo cierto es que con relación a las primeras quincenas del mes de abril y mayo se advierte que el pago se realizó con posterioridad a la fecha fijada por el Congreso del Estado. En efecto, respecto a la primera quincena de abril, la ministración de los recursos debió realizarse el día trece del mes, mientras que con relación a la primera quincena de mayo, dicho pago debió efectuarse el día quince; no obstante, como consta en los comprobantes, las entregas respectivas se realizaron los días veintiséis de abril y dieciséis de mayo; de ahí que lo procedente es condenar al Poder demandado al pago de los intereses correspondientes.

F. Fondo de Compensación de Impuesto sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)

135. Sobre estos recursos, subsiste el reclamo respecto a la omisión de pago de las quincenas del mes de abril. Por su parte, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibe las siguientes constancias de prueba:



Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha de entrega de la primera quincena	Fecha de entrega de la segunda quincena
Abril	\$561.00	26 de abril de 2019	072628010368535879	212	13 de abril	30 de abril

136. Como se ha venido diciendo, toda vez que consta en autos comprobante de pago de los recursos reclamados y en virtud de que el Municipio actor no se inconformó con ellos, debe concluirse que **no existe la omisión de pago reclamada**, puesto que el Poder demandado acreditó haber realizado las entregas en favor del Municipio actor.

137. Sin embargo, aunque las cantidades reclamadas sí fueron pagadas, lo cierto es que con relación a la primera quincena de abril se advierte que dicho pago se realizó con posterioridad a la fecha fijada por el Congreso del Estado. En efecto, dicha quincena debió pagarse el día trece del mes, no obstante, la entrega se realizó hasta el día veintiséis, por lo que lo procedente es condenar al Poder demandado al pago de los intereses correspondientes.

G. Fondo de Compensación (FOCO)

138. Con relación a este fondo, subsiste el reclamo relativo a la omisión de pago de los meses de febrero y abril de dos mil diecinueve. Al respecto, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibe los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha fijada en el calendario para la entrega
Febrero	No existe pago				28
Abril	\$11,071.00	16 de abril de 2019	072628010368535879	230	30

139. En consecuencia, dado que existe un comprobante de pago, por lo que respecta al mes de abril de dos mil diecinueve, se concluye que en esta



parte **no existe la omisión reclamada** por el Municipio actor, precisando que dicho pago, además, es oportuno, respecto de la fecha fijada en el calendario de entrega del recurso.

140. En cambio, esta Primera Sala advierte que no existe algún comprobante que acredite que se haya ministrado el fondo FOCO por el mes de febrero de dos mil diecinueve. Por tanto, **al actualizarse la omisión de pago impugnada debe declararse su invalidez** y, en consecuencia, condenar al Ejecutivo Local a su entrega, así como al pago de los intereses que se generen hasta dicho cumplimiento.

H. Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI)

141. Con relación a este fondo, subsiste el reclamo consistente en la omisión de pago de los meses de febrero y abril de dos mil diecinueve. Al respecto, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibe los siguientes comprobantes de pago:

Concepto de pago	Monto	Fecha de pago	Cuenta receptora	Foja del recibo de pago	Fecha fijada en el calendario para la entrega
Febrero	No existe pago				28
Abril	\$5,232.00	16 de abril de 2019	072628010368535879	236	30

142. En consecuencia, dado que se acredita el pago por lo que respecta al mes de abril de dos mil diecinueve, se concluye que en esta parte no existe la omisión reclamada por el Municipio actor, destacando, además, que dicho pago resulta oportuno, de conformidad con la fecha fijada en el calendario de entrega del recurso.

143. En cambio, esta Primera Sala advierte que no está acreditada en autos la entrega de los recursos correspondientes al mes de febrero de dos mil diecinueve. Por tanto, **se declara la invalidez de dicha omisión** y se condena al



Estado de Oaxaca a realizar su entrega, así como al pago de los intereses que se generen hasta dicho cumplimiento.

Aportaciones federales

144. Respecto a las aportaciones federales, se reitera que las ministraciones al Municipio actor debieron realizarse conforme al siguiente calendario de pago:

Mes	FIS MDF	FORTAMUNDF
Enero	5 de febrero	5 de febrero
Febrero	4 de marzo	4 de marzo
Marzo	2 de abril	2 de abril
Abril	3 de mayo	3 de mayo
Mayo	4 de junio	4 de junio
Junio	3 de julio	3 de julio
Julio	2 de agosto	2 de agosto
Agosto	3 de septiembre	3 de septiembre
Septiembre	3 de octubre	3 de octubre
Octubre	4 de noviembre	4 de noviembre
Noviembre		3 de diciembre
Diciembre		17 de diciembre

A. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

145. Respecto a este fondo, subsiste el reclamo únicamente respecto del mes de abril de dos mil diecinueve.

146. En ese sentido, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibió un comprobante de pago a foja 242 del expediente, en el cual consta un pago por



la cantidad de \$220,743.00, realizado el dos de mayo de dos mil diecinueve; esto es, un día antes de la fecha establecida en el calendario para la ministración, por lo que se trata de una transferencia oportuna.

147. Dicho pago, además, es acorde con el resultante de dividir el monto total que le corresponde al Municipio actor por dicho fondo,³⁶ que asciende a \$2,648,911.71, entre los 12 meses en los cuales se distribuye, pues el resultado de tal operación arroja la cantidad de \$220,742.64.³⁷

148. Por tanto, no existe la omisión de pago del recurso correspondiente al ***FORTAMUNDF por el mes de abril de dos mil diecinueve.***

B. Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)

149. Respecto a este fondo de aportaciones también únicamente subsiste el reclamo respecto del mes de abril de dos mil diecinueve.

³⁶ De conformidad con el "Acuerdo por el que se realiza la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve."

³⁷ "Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

"a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

"b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

"Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año."



150. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca exhibió un comprobante de pago a foja 248 del expediente, en el cual consta una transferencia por la cantidad de \$1'194,977 realizado el dos de mayo de dos mil diecinueve; esto es, un día antes de la fecha establecida en el calendario para la ministración, por lo que se trata de una transferencia oportuna.

151. Dicho pago, además, es acorde con el resultante de dividir el monto total que le corresponde al Municipio actor por dicho fondo,³⁸ que asciende a \$11,947,768.33, entre los 10 meses en los cuales se distribuye, pues el resultado de tal operación es \$1,194,476.83.³⁹

152. Por tanto, no existe la omisión de pago del recurso correspondiente al **FISMDF por el mes de abril de dos mil diecinueve.**

153. OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,⁴⁰ esta Primera Sala debe determinar los efectos de la presente sentencia.

³⁸ De conformidad con el "Acuerdo por el que se realiza la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2019."

³⁹ "Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

"Este fondo se enterará mensualmente **en los primeros diez meses del año** por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los Municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley."

⁴⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución**

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

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la



154. En ese sentido, del estudio realizado en el considerando precedente se advierte que se determinó **la invalidez de la omisión de pago** de los siguientes recursos, condenando al Ejecutivo del Estado de Oaxaca a su entrega, así como **al pago de los intereses** correspondientes hasta que se dé cumplimiento a dicha ministración:

- **Fondo de Compensación (FOCO):** invalidez de la omisión de pago por el mes de febrero de dos mil diecinueve, más el pago de los intereses devengados hasta la fecha de entrega efectiva de los recursos correspondientes.

- **Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI):** invalidez de la omisión de pago por el mes de febrero de dos mil diecinueve, más el pago de los intereses devengados hasta la fecha de entrega efectiva de los recursos correspondientes.

155. Del mismo modo, en el apartado previo se condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca al pago de intereses por la entrega extemporánea de los siguientes recursos:

- **Fondo General de Participaciones (FGP):** Pago extemporáneo de los recursos correspondientes a la primera quincena de abril y a la primera quincena de mayo.

- **Fondo de Fomento Municipal (FFM):** Pago extemporáneo de todas las quincenas correspondientes a los meses de marzo y abril de dos mil diecinueve.

- **Fondo de Fiscalización (FOFIR):** Pago extemporáneo de la primera quincena de abril de dos mil diecinueve.

invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



- **Fondo de Impuestos Especiales de Producción y Servicios (IEPS):** Pago extemporáneo de las dos quincenas del mes marzo de dos mil diecinueve.

- **Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN):** Pago extemporáneo de los recursos correspondientes a la primera quincena de abril y a la primera quincena de mayo.

- **Fondo de Compensación de Impuesto sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN):** Pago extemporáneo de la primera quincena de abril de dos mil diecinueve.

156. En función de lo anterior, esta Primera Sala precisa que el pago correspondiente a los recursos respecto de los cuales se actualizó la **omisión total de entrega**, deberá ser efectuado dentro de los quince días siguientes al en que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca sea notificado de la presente resolución. En ese mismo plazo deberán entregarse las cantidades correspondientes a los intereses generados como consecuencia de dicha omisión, desde el día siguiente a la fecha en que debió realizarse el pago y hasta el día en que los recursos omitidos sean efectivamente entregados.

157. Además, en el mismo plazo de quince días al en que se notifique la presente ejecutoria, el demandado deberá pagar al accionante los intereses generados por la falta de entrega aludida desde el día siguiente a la fecha en que tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario de pagos contenido en el "*Decreto por el que se establecen los porcentajes, formulas y variables utilizadas para la distribución de los fondos que integran las participaciones a los Municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2019*", emitido por el Congreso del Estado y publicado en la Gaceta Parlamentaria número cincuenta y dos, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho; hasta la fecha en que efectivamente se paguen o se hayan pagado, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

158. En caso de que los recursos estatales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida previamente.



159. Por otro lado, con relación a **los pagos extemporáneos** realizados por el Ejecutivo Local de conformidad con el considerando anterior, debe condenarse a dicho Poder al pago de los intereses correspondientes, lo cual deberá realizarse dentro de los quince días siguientes al en que se le notifique la presente resolución, precisándose que su cuantificación deberá realizarse desde el día siguiente al en que debieron haberse efectuado conforme al calendario de pagos referido y lo expuesto en el considerando anterior, hasta el día en que los recursos respectivos fueron efectivamente pagados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en términos del considerando tercero de la presente resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las retenciones efectuadas por del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca las cuales quedaron identificadas en el considerando séptimo de la presente resolución.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo demandado deberá actuar conforme a los efectos precisados en el considerando octavo de la presente ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). En contra del voto emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 98/2009 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro digital: 166985.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA (AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEL PODER EJECUTIVO EN LA QUE DEMANDÓ LA INVALIDEZ DEL ACTO EMITIDO POR LA COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE UN ACUERDO LEGISLATIVO EMITIDO POR UN CONGRESO LOCAL EN EL QUE SE DETERMINA SI LA CONDUCTA ACREDITADA EN UN JUICIO ELECTORAL ENCUADRA EN ALGÚN SUPUESTO DE RESPONSABILIDAD PREVISTO EN EL MARCO NORMATIVO APLICABLE (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE



EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ANÁLISIS DE VALIDEZ DE UN ACUERDO LEGISLATIVO QUE NO CORRESPONDE A LA EJECUCIÓN DE UNA ORDEN DIRECTA DICTADA EN UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL NO IMPLICA LA SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE ÉSTA (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE SU IMPROCEDENCIA, POR "MATERIA ELECTORAL" DEBE ENTENDERSE A LAS "LEYES ELECTORALES" Y ACTOS O RESOLUCIONES CUYO CONOCIMIENTO ES COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA ELECTORAL (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE UN ACUERDO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER UNA SANCIÓN AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL Y AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, AMBOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CARÁCTER DEFINITIVO DEL ACUERDO LEGISLATIVO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER UNA SANCIÓN AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL Y AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, AMBOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE



EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUPUESTOS EN LOS QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA CUANDO EL ACTO CONTROVERTIDO ES PARTE DE UN PROCEDIMIENTO QUE SE ENCUENTRA EN TRÁMITE O PENDIENTE DE RESOLUCIÓN (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA SE ACTUALIZA CUANDO EL ACTO CONTROVERTIDO SE DICTÓ EN UN PROCEDIMIENTO PENDIENTE DE RESOLUCIÓN CUYA MATERIA ES LA MISMA QUE LA DEL RESPECTIVO JUICIO CONSTITUCIONAL (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA TRATÁNDOSE DE LA IMPUGNACIÓN DEL ACUERDO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LAS REGLAS PROCESALES PARA ADJUDICAR RESPONSABILIDAD AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL



ESTADO, QUE INCLUSO SE PUBLICARON EN EL PERIÓDICO OFICIAL RESPECTIVO (ACUERDO NÚMERO 200 POR EL QUE SE EXPIDEN LAS REGLAS PROCESALES PARA APLICARSE EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS INTRAPROCESALES, YA QUE NO SON RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO, SINO ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO (ACUERDO DE RADICACIÓN E INICIO DE PROCEDIMIENTO SUMARIO EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XVI. RESPONSABILIDADES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN POR VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL. LO RESUELTO POR UNA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN CUANTO A QUE EL CONGRESO DEL ESTADO RESPECTIVO DETERMINE SOBRE LA EXISTENCIA DE AQUÉLLAS, NO VINCULA A ESE ÓRGANO LEGISLATIVO A EMITIR LAS REGLAS QUE RIJAN UN PROCEDIMIENTO *AD HOC* (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XVII. RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN POR VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL. LO RESUELTO POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN CUANTO A QUE AQUÉLLA SE ACTUALIZA, VINCULA AL CONGRESO LOCAL A REVISAR EL MARCO NORMATIVO APLICABLE PARA DETERMINAR SI LA CONDUCTA ENCUADRA EN ALGÚN SUPUESTO DE RESPONSABILIDAD Y A QUE ACTÚE



CONFORME A LAS FACULTADES QUE LEGALMENTE TENGAN ASIGNADAS (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XVIII. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ESTAS GARANTÍAS TAMBIÉN DESPLIEGAN SU EFICACIA NORMATIVA EN EL ÁMBITO DE RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XIX. RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN POR VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL. EL ACUERDO EMITIDO POR EL CONGRESO DE ESE ESTADO QUE ESTABLECE LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO PARA PRONUNCIARSE SOBRE AQUÉLLAS CARECE DE FUNDAMENTACIÓN (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XX. RESPONSABILIDADES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN POR VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL. EL ACUERDO EMITIDO POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO MEDIANTE EL



CUAL ESTABLECE LAS REGLAS PROCESALES ESPECIALES PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A SU SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XXI. RESPONSABILIDADES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN POR VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL. EL ACUERDO EMITIDO POR EL CONGRESO DE ESE ESTADO QUE ESTABLECE LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO PARA PRONUNCIARSE SOBRE AQUÉLLAS, LESIONA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE ESE PODER, EN EL GRADO MÁS GRAVE DE VIOLACIÓN, QUE ES LA SUBORDINACIÓN Y, POR ENDE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XXII. RESPONSABILIDADES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN POR VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL. EL ACUERDO EMITIDO POR EL CONGRESO LOCAL MEDIANTE EL CUAL SE CREA UN PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A SU SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, NO SE AJUSTA A NINGUNO DE LOS SISTEMAS DE RESPONSABILIDADES TANTO FEDERAL COMO LOCAL PREVISTOS EN EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y EN EL TÍTULO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN



ESTATAL, RESPECTIVAMENTE (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ACUERDO DE RADICACIÓN E INICIO DEL PROCEDIMIENTO SUSTENTADO EN LAS REGLAS PROCEDIMENTALES DECLARADAS CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO NÚMERO 200 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EXPIDIÓ LAS REGLAS PROCESALES QUE SE APLICARÍAN EN EL PROCESO PARA SANCIONAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD Y A SU SECRETARIO DE GOBIERNO, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SRE-PSC-153/2018, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 310/2019. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 5 DE AGOSTO DE 2020.
PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.



SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión virtual correspondiente al día **cinco de agosto de dos mil veinte** emite la siguiente:

Sentencia

Por la que se resuelve la controversia constitucional 310/2019 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, a través del gobernador Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, así como del secretario de Gobierno de la entidad, Manuel Florentino González Flores,¹ en contra del Poder Legislativo de la misma entidad federativa, demandando la invalidez de:

"El dictamen aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Nuevo León, en fecha 23 de septiembre de 2019, denominado 'Reglas procesales para aplicarse dentro del expediente 11841/LXXIV en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación', mediante el cual crea un procedimiento para sancionar de manera inminente al titular del Poder Ejecutivo Estatal del Gobierno de Nuevo León, y al secretario general de Gobierno del Estado."

El dictamen fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.²

I. Antecedentes

1. Los antecedentes narrados en la demanda, en síntesis, son los siguientes:

¹ Cabe precisar que el Ministro instructor no tuvo a este servidor público como parte en la controversia constitucional, ello por auto de dos de octubre de dos mil diecinueve, sin que esta determinación fuera controvertida.

² El rubro con el que se publicó este acto es el siguiente: "Acuerdo Núm. 200. Mediante el cual se expiden las reglas procesales para aplicarse en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."



2. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante, la Sala Regional Especializada) determinó que Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, entre otros servidores públicos, era responsable por no tomar las medidas óptimas, eficaces y adecuadas para evitar el despliegue del uso del servicio público para captar apoyos ciudadanos en días y horas hábiles en favor de su candidatura independiente a la presidencia de la República para obtener su registro como candidato.³ En consecuencia, la Sala Regional Especializada ordenó comunicar su determinación al Congreso del Estado de Nuevo León (en adelante, Congreso Local), en atención a que el titular del Poder Ejecutivo Local no tiene un superior jerárquico para que analizara si la conducta generaba alguna responsabilidad en el ámbito de las leyes aplicables de la entidad federativa.

3. El titular del Poder Ejecutivo de Nuevo León, entre otros, recurrió la determinación anterior ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior, entre otros aspectos, confirmó la determinación de la Sala Regional Especializada respecto de la responsabilidad por omisión del entonces aspirante independiente Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón en la obtención de su registro como candidato a la presidencia de la República.⁴

4. El Congreso del Estado de Nuevo León aprobó el Acuerdo Número 200 por el que se expiden las reglas procesales que se aplicarían en el proceso para sancionar al titular del Ejecutivo de Nuevo León para dar cumplimiento a la sentencia SRE-PSC-153/2018, este acuerdo fue publicado el veinticinco de sep-

³ La resolución fue dictada el veintiuno de junio de dos mil dieciocho, en el expediente número SRE-PSC-153/2018.

Tercero. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón en su carácter de gobernador de Nuevo León, del 16 de octubre al 31 de diciembre de 2017; y Manuel Florentino González Flores, gobernador interino, son responsables por no tomar las medidas óptimas, eficaces y adecuadas para evitar el despliegue del uso del servicio público para captar apoyos en favor del candidato independiente a la presidencia de la República; por tanto, se comunica esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

Ver resolutivo tercero de la sentencia SRE-PSC-153/2018. Documento disponible para consulta electrónica en el sitio oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

⁴ Esta resolución fue dictada el treinta de junio de dos mil dieciocho, en el expediente SUP-REP-294/2018 y acumulados.



tiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad (en adelante, el acuerdo impugnado).

5. **Escrito de demanda.** En contra del acuerdo impugnado, el Poder Ejecutivo de Nuevo León (en adelante, el Poder actor o Poder Ejecutivo Local), promovió la presente controversia constitucional, por escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

6. El Poder actor formuló los siguientes **conceptos de invalidez**:

A. Primero. Violación a los artículos 13, 14 y 16 constitucionales.

a. El Poder Ejecutivo Local considera que las reglas procesales expedidas por el Congreso Local representan una prohibición a ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales, y transgreden las formalidades esenciales del procedimiento y el principio de seguridad jurídica.

b. El Poder actor fundamenta su reclamo en dos razones. En primer lugar, argumenta que el Congreso Local creó un procedimiento especial para ejecutar sanciones, inexistente en las leyes locales o federales, o en alguna normativa vigente en el marco jurídico nacional. Por otra parte, señala que creó un catálogo de sanciones que, aun cuando se funda en el artículo 107, párrafo tercero, de la Constitución Local, lo cierto es que sólo pueden ser aplicadas de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

c. Por otra parte, también argumenta que la posibilidad de ofrecer pruebas está condicionada a que resulten idóneas y pertinentes para poder individualizar la sanción a imponer, es decir, no deja lugar a dudas que el procedimiento está dirigido a imponer una sanción; no a probar la inexistencia de alguna falta administrativa.

B. Imposibilidad del Congreso de Nuevo León para imponer una sanción.

a. De acuerdo con el Poder actor, el Congreso Local carece de facultades o atribuciones para imponer sanciones en los términos en que lo ha propuesto a través del acuerdo impugnado.



b. La Ley Orgánica del Congreso de Nuevo León establece que ese órgano legislativo tiene la facultad de constituirse como jurado de acusación, o como superior jerárquico para solventar el procedimiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos y aplicar las sanciones correspondientes. Sin embargo, las reglas emitidas en el acuerdo impugnado contravienen lo dispuesto en el artículo 109, fracción III, párrafos segundo y sexto, de la Constitución General, en el que se establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Al respecto, cita como precedente aplicable a este caso lo resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 229/2018.

C. Violación al principio de exacta aplicación de la ley.

a. Argumenta que el Congreso Local pretende subsanar de manera ilegal la omisión del legislador federal en el caso del artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, la LGIPE) que no establece una sanción para autoridades federales, estatales y municipales que hayan incurrido en ilícitos electorales. Por ello, se violenta el párrafo tercero del artículo 14 constitucional.

b. Además, no existe una responsabilidad administrativa, ni de carácter electoral que se desprenda de la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada, ya que la responsabilidad administrativa se compone de dos partes: la conducta reprochable o hecho ilícito y una sanción o régimen sancionador.

c. Al efecto, la sentencia de la Sala Regional Especializada es meramente una resolución de carácter declarativa y, en consecuencia, no genera o impone obligaciones, ni ejecución alguna. Es decir, su contenido se agota en la declaración que realizó la Sala Especializada al hacerla del conocimiento a la autoridad superior.

D. El acuerdo impugnado transgrede el título cuarto de la Constitución Federal.



a. El acuerdo impugnado transgrede el título cuarto de la Constitución General porque prevé la destitución del actual gobernador como una sanción.

b. Al respecto, el Poder actor argumenta que aun cuando esa sanción está prevista en el citado título cuarto, solamente se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Constitución General prevé para esos efectos.

c. Asimismo, el citado título cuarto solamente prevé cuatro tipos de responsabilidades: política, penal, civil y administrativa, sin que se desprenda otro tipo de responsabilidad, como la que contempla el acuerdo impugnado.

E. Afectación a la autonomía del Poder Ejecutivo Local.

a. El Poder actor argumenta que se vulnera el artículo 116 de la Constitución General porque afecta la continuidad en el ejercicio de las funciones del titular del Poder Ejecutivo Local, dado que el acuerdo impugnado implica la restricción o limitación de su cargo, lo cual representa una afectación a la autonomía del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

7. El Poder actor estimó violados los artículos 1o., 13, 14, 16, 35, 40, 41, 116, 124 y 133, así como la totalidad del título cuarto de la Constitución Federal.

II. Trámite

8. **Radicación.** El presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número de expediente 310/2019 y lo turnó al entonces Ministro Eduardo Medina Mora I. para que fungiera como instructor, por auto de veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve.

9. **Admisión de la demanda.** El entonces Ministro instructor admitió a trámite la demanda por auto de dos de octubre del mismo año y tuvo como autoridad demandada al Poder Legislativo de Nuevo León, a quien requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda, junto con las copias certificadas de todas las documentales relacionadas con el acto impugnado. Asimismo, requirió a la Sala Regional Especializada para que remitiera diversas documentales relacionadas con la materia de la



controversia. Además, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su representación correspondiera. Por último, ordenó formar el cuaderno incidental correspondiente.⁵

10. **Contestación del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo de esa entidad señaló, en síntesis:

A. Causales de improcedencia y sobreseimiento

a. Cosa juzgada. El Poder Legislativo considera que debe sobreseerse en el presente asunto, en tanto que el Poder actor señala como argumento principal un asunto que ya fue declarado y juzgado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, la presente controversia constitucional pretende modificar y/o nulificar lo ya resuelto por la Sala Superior de ese Tribunal en los asuntos SUP-REP-294/2018 y acumulados, en el que señaló que el Congreso Local era el órgano competente para sancionar al titular del Poder Ejecutivo Local, dada la violación al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General. Por lo anterior, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria en la materia, porque en el presente asunto se analiza una cosa juzgada.

b. Falta de interés legítimo. El Poder actor no cuenta con interés legítimo para impugnar el acuerdo controvertido porque el acto impugnado no invade su esfera competencial. Se trata de un mero acto de control por parte de un poder por mandato constitucional. Aunado a que el acto impugnado no incide de forma material en la esfera competencial del accionante, sino que se trata de un conflicto que puede incidir en la esfera competencial del Poder Ejecutivo Local en el futuro.

⁵ Cabe señalar que el entonces Ministro Eduardo Medina Mora I., en auto de dos de octubre de dos mil diecinueve, negó la medida cautelar respecto del procedimiento derivado del acuerdo impugnado, en cambio concedió la suspensión para que el Congreso Local se abstuviera de ejecutar cualquier medida provisional o sanción derivada de dicho procedimiento, hasta en tanto se resolviera la controversia constitucional.



c. Materia electoral. El acto impugnado constituye materia electoral al tratarse del cumplimiento de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

d. No agotó la vía idónea. La controversia constitucional no es la vía de impugnación, sino el recurso de revisión al procedimiento especial sancionador, por tanto, tampoco agotó la vía correspondiente.

e. Falta de definitividad. Debe sobreseerse el medio de control constitucional dado que el procedimiento para sancionar al titular del Poder Ejecutivo Local está sub júdice en el Congreso Local, es decir, no es un acto definitivo.

B. Contestación a los conceptos de invalidez

a. Las reglas procesales no son privativas porque se atendieron criterios objetivos al momento de crearlas, además de que se hicieron con el propósito de respetar íntegramente los derechos humanos del infractor, pues se emitieron en virtud de un mandato judicial.

b. Respecto al concepto de invalidez relativo al principio o garantía de exacta aplicación de la ley, según el cual no puede haber un delito o una pena que no estén estipulados en la ley, el Congreso Local considera que se trata de argumentos de mera legalidad que no pueden ser examinados en controversia constitucional.

Además, señala que el catálogo de sanciones aplicables por contravenir el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución están previstas en la fracción III del artículo 109 constitucional, relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

c. Asimismo, señala que no se viola el título cuarto de la Constitución, porque el procedimiento se apega al marco de responsabilidades administrativas en materia electoral de los servidores públicos.

d. Que no es aplicable el precedente de la controversia constitucional 229/2018, porque ahí se aplicó la legislación en materia de responsabilidades



administrativas, mientras que en este caso sólo se ha aplicado legislación electoral.

e. Por último, indica que no se actualiza una violación al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución, porque el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León no tiene una garantía institucional que salvaguarde la continuidad en el ejercicio de sus funciones, puesto que ese principio sólo es aplicable a los Ayuntamientos.

11. Opinión del consejero jurídico del Ejecutivo Federal. El consejero jurídico de la Federación se abstuvo de emitir su opinión respecto de la presente controversia constitucional.

12. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República se abstuvo de emitir su opinión respecto de la presente controversia constitucional.

13. Retorno. El diez de octubre de dos mil diecinueve el Ministro presidente retornó el expediente en el que se actúa al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en virtud de que, en sesión del mismo día, el Tribunal Pleno determinó que los asuntos turnados a la ponencia del entonces Ministro Eduardo Medina Mora I. se retornaran por estricto decanato entre las Ministras y los Ministros que integran el Pleno.

14. Ampliación de demanda. El once de octubre de dos mil diecinueve el titular del Poder Ejecutivo presentó una ampliación de demanda de la controversia constitucional en la que demandó la invalidez del siguiente acto emitido por la Comisión Anticorrupción del Congreso del Estado de Nuevo León:

"El Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento sumario en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la determinación formal y materia (sic) en carácter de infractores de los servidores públicos, la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos para el 15 de octubre de 2019."

15. En la ampliación de demanda, el Poder actor argumentó que el Poder Legislativo Local invadió la competencia del Congreso de la Unión prevista en el



artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases de la Constitución General. Lo anterior, porque está reglamentando y aplicando un régimen sancionador en materia electoral.

16. **Admisión de la ampliación.** El veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor de la controversia admitió la ampliación de la demanda de controversia constitucional y tuvo como autoridad demandada del hecho superviniente al Poder Legislativo de Nuevo León, al que le dio un plazo de treinta días hábiles para presentar su contestación. De igual manera, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su representación correspondiera. Por último, ordenó remitir copia certificada de las constancias al cuaderno incidental para proveer lo necesario respecto de la solicitud de suspensión.⁶

17. **Contestación a la ampliación de la demanda.** En la contestación a la ampliación de la demanda, el Poder Legislativo Local reiteró los argumentos hechos valer en la contestación de la demanda relativos a las causas de improcedencia.

18. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

19. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro ponente al presidente de este Alto Tribunal, el asunto quedó radicado en esta Primera Sala.

⁶ Cabe señalar que, por una parte, se negó la medida cautelar respecto de suspender el trámite del procedimiento instaurado en el expediente 11841/LXXIV, así como la aprobación del dictamen a que hubiera lugar. En cambio, por otra parte, se concedió la suspensión para el efecto de que la autoridad demandada continuara con el procedimiento hasta la emisión y votación del dictamen respectivo, pero se abstuviera de ejecutar dicha determinación o cualquier medida provisional o sanción derivada de ese procedimiento hasta que se resolviera la controversia constitucional.



III. Competencia

20. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,⁷ porque se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Nuevo León, en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, porque no se impugnan normas de carácter general.⁸

21. Cabe destacar que para esta Primera Sala las reglas procesales establecidas en el acuerdo impugnado no reúnen las características de generalidad, abstracción e intemporalidad propias de una norma general, a pesar de que fueron expedidas por el Poder Legislativo del Estado, pues únicamente constituyen un acto formalmente legislativo.

22. Una norma es general si tiene como destinatarios a una clase de sujetos, y no a dos sujetos definidos. Una norma es abstracta si regula una clase de conductas y no una conducta definida. Una norma es intemporal si no tiene predefinida una vigencia específica.

23. A juicio de esta Primera Sala, las reglas procesales impugnadas son un acto formalmente legislativo, pero está ausente la característica de generalidad, puesto que no le aplica a una pluralidad indeterminada de sujetos normativos,

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

⁸ El acuerdo impugnado: "Acuerdo Núm. 200. Mediante el cual se expiden las reglas procesales para aplicarse en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". Este acuerdo legislativo contiene las reglas procesales que, aun y cuando fueron expedidas por el Poder Legislativo del Estado, no tienen las características de generalidad y abstracción propias de toda ley, sino que están destinadas a normar un procedimiento específico en contra de sólo dos personas identificadas; a saber, el titular del Poder Ejecutivo Local y el secretario general de Gobierno. Por ello, se estima que no se trata de normas generales.



sino que están específicamente dirigidas a la Comisión Anticorrupción del Congreso de Nuevo León, a la que le instruye actuar en un sentido determinado en contra de dos personas, a saber, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Manuel Florentino González Torres. Esto es, la Comisión Anticorrupción no actúa en función de que se ubique un supuesto normativo abstracto, sino a partir de un mandato concreto del Pleno del Congreso Estatal específicamente dirigido a ese órgano. De lo anterior se concluye que no es una norma impersonal y no cumple la característica de generalidad de una norma general.

24. Por otra parte, esta Primera Sala estima que tampoco tiene un carácter abstracto, en tanto que las reglas dispuestas en el acuerdo impugnado no establecen una serie de supuestos normativos que, de actualizarse, serían aplicables en todos los casos que se sujete a una clase de servidores públicos a un procedimiento de responsabilidad e individualización de sanciones, sino que solamente regulan un procedimiento en específico. Es decir, al darse la conducta concreta que regula (la imposición de la sanción a los dos servidores públicos) se extinguirá la eficacia del acuerdo impugnado. Por ello, se considera que tiene una vigencia específica y no intemporal.

25. Por último, tampoco se considera que el acuerdo de radicación e inicio de procedimiento sumario sea una norma general, puesto que es un acto materialmente jurisdiccional emitido por una Comisión Legislativa del Congreso Local, dentro de un procedimiento, que no establece supuestos normativos que cumplan con las características de generalidad y abstracción propios de una norma general.

26. Conforme a lo expuesto, se concluye que los acuerdos impugnados son particulares y concretos, por tanto, no detentan las características de una norma general.

IV. Precisión de los actos impugnados y determinación de la litis

27. Esta Primera Sala estima necesario determinar los actos que serán materia de la presente controversia constitucional, así como fijar la litis en este medio de regularidad constitucional.



28. De los antecedentes precisados en esta resolución, y atendiendo a lo que será materia de la presente controversia, se advierte que el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León impugna en la demanda, así como en su ampliación, los siguientes actos emitidos por el Poder Legislativo de la entidad federativa referida:

a) El Acuerdo por el que se expiden las reglas procesales para imponer una sanción al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve (acuerdo impugnado en la demanda principal).⁹

b) El Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento sumario en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos para el quince de octubre de dos mil diecinueve (acto impugnado en la ampliación de demanda).

29. Por tanto, esos actos son los que serán materia de esta controversia constitucional.

30. Es importante precisar que en el presente medio de regularidad constitucional no se van a analizar las resoluciones o las conclusiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que determinó la conducta ilícita atribuida al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León y la competencia del Congreso de Nuevo León para sancionar a dicho servidor público.

31. Lo que esta Primera Sala revisará, en caso de que se cumplan los presupuestos procesales, es la actuación del Congreso del Estado de Nuevo León al emitir estos acuerdos impugnados con la finalidad de sancionar al titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa. Es decir, que al emitir esos actos lo haya hecho dentro del marco previsto por la propia Constitución Federal, en

⁹ Conviene recordar que este acto se publicó con la siguiente denominación: "Acuerdo Núm. 200. Mediante el cual se expiden las reglas procesales para aplicarse en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."



tanto se trata de salvaguardar la integración de un poder, por una probable violación del principio de división de poderes.

32. Por ello, en esta controversia constitucional se analizará únicamente si la actuación del Congreso del Estado de Nuevo León está apegada a la Constitución Federal. Por tanto, en esta resolución no se estudiarán los conceptos de invalidez tendentes a controvertir los razonamientos o fundamentos de las sentencias emitidas por los órganos electorales de las que se ha dado cuenta en el apartado de antecedentes.

V. Oportunidad

33. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia establece un plazo de treinta días para promover una controversia constitucional en contra de actos conforme a lo siguiente:¹⁰

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

b) A partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o

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

34. Por su parte, el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia¹¹ establece que la ampliación de la demanda de controversia constitucional constitu-

¹⁰ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, ..."

¹¹ "Artículo 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales."



ye un derecho procesal de la parte actora, el cual puede hacer uso ante el surgimiento de un hecho nuevo (es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda con independencia del momento en que nace) o un hecho superveniente (aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción).¹²

35. Siendo que la oportunidad de impugnación depende de la naturaleza e hipótesis de surgimiento del acto o norma general que se pretenda cuestionar, en términos de los citados artículos 21 y 27 de la ley reglamentaria de la materia. Así, tratándose de hechos nuevos debe determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora para que se impugne en un plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda; en tanto que, si se trata de hechos supervenientes, debe definirse cuándo tuvieron lugar para aplicarse la regla general de treinta días que rige la presentación de la demanda en contra de actos o normas generales.

36. Por tanto, tratándose de una ampliación de demanda, debe verificarse si lo cuestionado se trata de un hecho nuevo o superveniente para efectos de examinar su oportunidad; lo cual implica lógicamente analizar que esos actos o normas generales (a) sean susceptibles de combatirse vía controversia constitucional y (b) estén relacionados con la materia de impugnación originalmente planteada.¹³ El objetivo de la ampliación de demanda consiste en que, por eco-

¹² Véase la tesis P./J. 139/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA."

¹³ Requisitos que forman parte de nuestros criterios reiterados y que se reflejan en la tesis P./J. 73/2003, Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 754, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA. Los hechos que se invoquen como fundamento para promover una ampliación de demanda de controversia constitucional, sean nuevos o supervenientes, deben ser susceptibles de combatirse a través de esa vía y guardar íntima relación con la cuestión inicialmente planteada. Ello es así porque ningún efecto jurídico produciría la impugnación de un acto que no pudiera ser materia de estudio en ese medio de control constitucional, porque en tales circunstancias la Suprema Corte de Justicia estaría



nomía procesal, se tramite y resuelva en un solo juicio lo que está íntimamente vinculado con el primer acto o la norma general impugnada, siempre y cuando no se hubiera cerrado la instrucción.

37. Se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional y la ampliación de demanda fueron promovidas oportunamente.

38. Oportunidad de la demanda. En el caso, el titular del Ejecutivo se ostentó como sabedor del acuerdo por el que se expiden las reglas procesales impugnado a partir del día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, en virtud de que le fue notificado personalmente por parte del Congreso del Estado de Nuevo León.

39. El cómputo para la presentación de la demanda debe realizarse tomando en cuenta el día siguiente al que el Poder actor se ostentó sabedor del acuerdo impugnado. De esa manera, el plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia transcurrió del veinticinco de septiembre al seis de noviembre del dos mil diecinueve.¹⁴

40. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día veintiséis de septiembre del dos mil diecinueve. Por tanto, la controversia constitucional es oportuna.

41. Oportunidad de la ampliación de demanda. El Poder Ejecutivo Local tuvo conocimiento del Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento de dos de octubre de dos mil diecinueve, el día cuatro siguiente. Por su parte, el Minis-

júricamente imposibilitada para abordar su análisis y tampoco podría pronunciarse respecto de actos que no guardaran relación alguna con aquellos cuya invalidez se solicitó en la demanda inicial, dado que sería incongruente el estudio de un argumento tendente a ampliar algo que no fue cuestionado y que no estuviera estrechamente vinculado con la materia de impugnación originalmente planteada." Precedente: Recurso de reclamación 235/2002-PL, derivado de la controversia constitucional 35/2002. Municipio de Mexicali, Estado de Baja California. 9 de agosto de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

¹⁴ No se consideran dentro del plazo los días 28 y 29 de septiembre, 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de octubre, así como 1, 2 y 3 de noviembre, por ser días inhábiles conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



tro instructor, lo tuvo como hecho superveniente en auto de veintiocho de octubre del mismo año.

42. Como ya se dijo, el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia establece que la ampliación se tramitará conforme a los plazos previstos para la demanda. En este sentido, el plazo transcurrió del siete de octubre al diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Luego si el escrito de ampliación se presentó el once de octubre del citado año es claro que se encuentra en tiempo.

VI. Legitimación activa

43. En términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General,¹⁵ el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

44. En representación del Poder Ejecutivo compareció Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón en su carácter de gobernador del Estado, quien cuenta con la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, conforme al artículo 81 de la Constitución Política de la entidad.¹⁶

VII. Legitimación pasiva

45. En este apartado se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

46. En representación del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León compareció el diputado Juan Carlos Ruiz García, con el carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local, personalidad que acreditó con la copia certificada del Decreto Número 151, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el once de septiembre de dos mil diecinueve, y cuyas atribu-

¹⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

¹⁶ "Artículo 81. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se titulará gobernador del Estado."



ciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como el artículo 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.¹⁷

47. Por tanto, el citado servidor público cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que al Poder que legalmente representa se le atribuye la emisión de los acuerdos impugnados, y se le tuvo como demandado.

VIII. Causas de improcedencia

48. En este apartado se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

VIII.1 Falta de interés legítimo para promover la controversia constitucional

49. El Congreso Local manifiesta que el Poder Ejecutivo actor no cuenta con interés legítimo para promover la controversia constitucional porque el acuerdo impugnado y el Acuerdo de Radicación e Inicio del Procedimiento, no invaden su esfera competencial. La causa de improcedencia es **infundada**.

50. El acuerdo impugnado establece las reglas procesales para sancionar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. Entre otras sanciones,

¹⁷ "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"I. Del presidente: ...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

"Artículo 24. Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presidente del Congreso le corresponde: ...

"XV. Tener la representación legal del Congreso:

"a) En los actos oficiales a que deba concurrir, pudiendo ser suplido en dicha representación en este orden: por los vicepresidentes o por otro diputado que sea nombrado para tal efecto por el presidente de este órgano de dirección. En casos extraordinarios, el Pleno del Congreso podrá designar expresamente a una comisión para representar al Congreso."

"Artículo 38. El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley. ..."



las reglas procesales, contemplan la destitución del titular del Poder Ejecutivo Local en el encargo para el cual fue democráticamente electo.

51. Al respecto, el Poder Ejecutivo Local alega que la creación de ese procedimiento especial sancionatorio pudiera resultar en una violación al artículo 116 constitucional, que consagra el principio de división de poderes, puesto que "afecta la continuidad en el ejercicio de las funciones del titular del Poder Ejecutivo Local".

52. Así, la causa de improcedencia debe desestimarse porque el Poder Ejecutivo actor hace valer una violación al artículo 116 de la Constitución Federal, entre otros, y a su juicio, se atenta contra el principio de división de poderes. Aunado a que, el determinar si tiene o no razón, es una cuestión que involucra el fondo del asunto.

53. Por tanto, cuenta con legitimación para acudir a la controversia constitucional. Lo anterior, encuentra apoyo en el criterio del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal número P./J. 42/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."¹⁸

VIII.2 Análisis de cosa juzgada y ejecución de una sentencia

54. El Congreso Local manifestó como una causa de improcedencia que el Poder actor plantea, como cuestión principal, una problemática que ya fue resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a saber, la competencia del Congreso Local para imponer una sanción a un servidor público que no tiene superior jerárquico. Asimismo, manifiesta que se tratan de actos emitidos en cumplimiento de esa conclusión.

55. La causa de improcedencia es **infundada**.

¹⁸ Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33.



56. La controversia constitucional no es una instancia ulterior para controvertir una sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, el acto impugnado en esta controversia constitucional es el acuerdo por el que se fijan las reglas procedimentales para imponer una sanción al titular del Gobierno de Nuevo León, así como el contenido de dichas reglas procesales.

57. El acto que se analiza, entonces, es distinto al que conoció el Tribunal Electoral. En la resolución SRE-PSC-153/2018, la Sala Regional Especializada conoció de una denuncia hecha en contra de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y otros servidores públicos, por la violación al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General. Ello, en el marco de las competencias del Tribunal Electoral, trazadas desde la fracción X del artículo 99 constitucional, en relación con el artículo 186, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁹

58. Sin embargo, para no incurrir en razonamientos que pudieran actualizar la causal de improcedencia aquí señalada y, de esa manera, contravenir la autoridad de la cosa juzgada es pertinente delimitar los fundamentos y las conclusiones de las resoluciones del Tribunal Electoral, que no podrán ser revisados en esta instancia, para separarlos de aquellos actos que se deben analizar en la controversia constitucional.²⁰

¹⁹ Constitución General:

"**Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. ...

"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

"...

"**X.** Las demás que señale la ley."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

"**Artículo 186.** En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para: ...

"**V.** Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia."

²⁰ Resultan aplicables, por analogía, los razonamientos que se reflejan en la tesis aislada P. LXX/2004 de este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTO-



59. De las resoluciones del TEPJF se descarta que el acuerdo por el que se emiten las reglas procesales responde a una orden directa e inequívoca de la Sala Regional Especializada de crear un procedimiento *ad hoc* para imponer una sanción al titular del Poder Ejecutivo Local. Si ello fuera así, el acuerdo no podría analizarse en esta instancia puesto que sería una cosa juzgada.

60. De las resoluciones relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante, "el Tribunal Electoral"), esta Primera Sala advierte que ya se pronunció sobre dos aspectos fundamentales. El primero, es que se tuvo por acreditada la violación al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución por parte del titular del Poder Ejecutivo Local y el segundo es la competencia del Congreso Local para participar del procedimiento sancionatorio en contra del titular del Poder Ejecutivo Local, en su ámbito competencial.

61. Sobre la primera conclusión, es importante destacar que las conductas ilícitas que tuvo por acreditadas el Tribunal Electoral por uso parcial de recursos

RIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS ACTOS REALIZADOS EN SU EJECUCIÓN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 117/2000, que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, con el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.', **estableció que la amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional no puede llegar al extremo de proceder para impugnar los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales.** Lo anterior se robustece si se atiende a que las decisiones de los órganos de amparo son constitucionales por origen y definición, por lo que dicha improcedencia se funda en la circunstancia de que poner nuevamente en tela de juicio su validez constitucional en una vía regulada por normas de la misma jerarquía (artículos 103 y 107, y artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y que persiguen por igual la salvaguarda de la supremacía constitucional, trastornaría la solidez y eficacia no sólo del medio de control sometido, sino de todo el sistema de medios de control constitucional que prevé la Constitución Federal, haciendo nugatoria la autoridad que tienen, por disposición constitucional, los juzgadores unipersonales y colegiados de amparo, cuestionándose la validez de las sentencias que conceden la protección federal al quedar sujetas a un nuevo análisis constitucional. **En este orden de ideas, este tratamiento debe hacerse extensivo a los actos de ejecución de la propia sentencia de amparo, pues su realización encuentra su razón de ser en la resolución constitucional que encontró un vicio que habría de ser superado con la ulterior actuación de las autoridades, y en la que se pretende materializar la protección constitucional otorgada por el Juez de amparo.** Con datos de localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1119.



públicos con fines electorales constituyen una verdad legal inatacable. Para los efectos que interesan a esta controversia constitucional, tal conclusión la expresó la Sala Regional Especializada de la siguiente manera:

"174. En este escenario, y sin dato para establecer de manera objetiva y sin lugar a dudas que **Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón** desconocía el despliegue de la actividades de sus colaboradores y las dependencias que estuvieron involucradas; resulta razonable establecer que **es responsable** por la conducta desplegada por su administración pública –ya que la voluntad y acción del Estado trasciende a la sociedad a través de las personas físicas que lo representan– durante el lapso que él era el gobernador, para captar apoyos ciudadanos a su favor. ..."

62. Ahora bien, respecto de la segunda conclusión, las sentencias del Tribunal Electoral presentan una ambigüedad. Por un lado, en la resolución SRE-PSC-153/2018 determinó comunicar la sentencia al Congreso Local por los ilícitos atribuidos al titular del Poder Ejecutivo Local, en los siguientes términos:²¹

"SÉPTIMA.—Comunicación a superiores jerárquicos

"175. Toda vez que se determinó que 572 servidoras y servidores públicos y Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón en su calidad de gobernador, faltaron al principio de neutralidad e imparcialidad del servicio público ... esta Sala Especializada comunica la sentencia a sus superiores jerárquicos.

"176. Esto porque las normas electorales no prevén la posibilidad que derivado de un procedimiento especial sancionador instaurado por conductas del servicio público este órgano jurisdiccional imponga de manera directa una sanción; lo que se tiene que hacer es comunicar al superior jerárquico para que de manera objetiva cumpla con sus deberes, **porque los hechos podrían constituir responsabilidades en el ámbito de sus leyes aplicables en este caso, del Estado de Nuevo León.**

²¹ Visible en la página 53 de la resolución del expediente SRE-153/2018 de la Sala Regional Especializada.



"...

"178. Por tanto, **se comunica esta sentencia a:**

• **Congreso del Estado de Nuevo León**

"179. Por el actuar de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, en su calidad de entonces gobernador del Estado de Nuevo León; ...

"180. Con fundamento en los artículos 105, 85, fracción V, y 63, fracción XXXV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; en relación con los artículos 2 y 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Nuevo León." (énfasis añadido)

63. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó confirmar la vista otorgada al Congreso Local, en los siguientes términos:²²

"3. El Congreso del Estado no es superior jerárquico del gobernador.

"...

"El agravio es **infundado**, porque si bien el titular del Poder Ejecutivo no tiene superior jerárquico, dado el sistema de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución, lo cierto es que la responsable actuó conforme a derecho al dar vista al Congreso del Estado de Nuevo León.

"...

"También [la Sala Superior] ha determinado que aspectos jurídicamente relevantes como la violación a normas constitucionales o legales, no sólo deben ser identificados y declarados por las autoridades competentes, sino que de-

²² Visible de páginas 71 a 73 de la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REP-294/2018.



ben ser sancionados de acuerdo con la gravedad de la falta, **de ahí que se considere razonable que los Congresos de las entidades federativas, en ejercicio de las atribuciones que en cada caso les otorga el marco normativo aplicable y vigente**, determinen las sanciones a imponer a servidores públicos que carecen de superior jerárquico, como son las gobernadoras o los gobernadores de los Estados.

"...

"Así, si en el caso se estima que el recurrente fue responsable por la violación a una norma constitucional que impone la obligación de utilizar los recursos públicos sin influir en las contiendas electorales, así como al desarrollo legal que de ella se contiene en la ley general electoral, **es claro que debe hacerse del conocimiento del Congreso Local para los efectos legales conducentes.**" [énfasis añadido]

64. Por otro lado, ante la inactividad del Congreso Local, se promovió un incidente de incumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2019. En esa resolución, la Sala arribó a dos conclusiones relevantes: *i*) que la comisión competente para darle trámite al procedimiento sancionatorio en el Congreso Local era la Comisión Anticorrupción y *ii*) que el Congreso Local era **competente** para sancionar al gobernador local. Sobre esto último, la Sala se pronunció en estos términos:

"67. Por estas razones, y atendiendo a los procedimientos y plazos del Congreso de Nuevo León, **en absoluto respeto a su autonomía y práctica parlamentaria**, tiene razón el incidentista cuando señala que no se ha cumplido la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional.

"68. Esto es así, porque la **autoridad vinculada y competente para sancionar, no lo ha hecho, dentro de las formas y tiempos impuestos en su propia normativa interna**, pues el turno a una de las comisiones, la asignación de clave de expediente y que continúe en estudio ante la comisión, sin una determinación al caso, a más de 2 periodos legislativos transcurridos, no basta para considerar que esté en vías de cumplimiento." [énfasis añadido]



65. Así, en el apartado correspondiente a los efectos de la resolución incidental, la Sala determinó que el Congreso Local, a través de su Comisión Anticorrupción, debía de optar por alguna de las siguientes: **i)** rehusar conocer del asunto, y solicitar al presidente del Congreso que se turnara a otra comisión, si consideraba que el asunto no era de su competencia o **ii)** dictaminar el asunto, para presentarlo a discusión y aprobación del Pleno del Congreso Local.²³ En seguida, para el caso de que la Comisión Anticorrupción rehusara conocer del asunto por ser **incompetentes**, la resolución incidental dispuso:

"76. En respeto a las facultades que tiene, y para dar certeza al procedimiento, si considera que se encuentra en el primer supuesto, deberá fundamentarlo y motivarlo ante quien presida el Congreso, a más tardar, dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación de esta resolución.

"77. De ser así, se debe seguir el curso que marcan las normas que regulan el actuar del citado Congreso."

66. De los fragmentos transcritos a esta ejecutoria se advierte una ambigüedad en el sentido de que, en la sentencia principal, la Sala Regional Especializada solamente comunicó la resolución del expediente SRE-PSC-153/2018 para el efecto de que determinara si los hechos podían constituir responsabilidades en el ámbito de sus leyes aplicables al Estado de Nuevo León.

67. Sin embargo, la resolución incidental (párrafo 68) parece también indicar que la Sala Regional Especializada ya decidió sobre la competencia del Congreso Local para sancionar al titular del Ejecutivo Local. Como se dijo, las determinaciones son ambiguas y, de pronto, pudieran indicar una contradicción entre lo dispuesto en la resolución principal, confirmada por la Sala Superior, y lo indicado en la resolución incidental.

68. Frente a esta ambigüedad, esta Primera Sala llega a la conclusión de que una interpretación integral de las resoluciones del Tribunal Electoral, **para**

²³ Ver la página 18 de la resolución dictada en el incidente de incumplimiento de sentencia en el procedimiento especial sancionador con expediente SRE-PSC-153/2018.



efectos de la presente controversia constitucional, indican que el mandato concreto al Congreso Local consistía en revisar el marco normativo aplicable al Estado de Nuevo León para determinar si la conducta acreditada encuadraba en algún supuesto de responsabilidad del marco normativo aplicable, y actuar conforme a las facultades que en cada caso tuvieran; pero no como un mandato forzoso para sancionar, por sí mismo, al titular del Poder Ejecutivo Local.

69. Tal conclusión se sostiene en dos razones. La primera razón es que la sentencia principal no había determinado competencia alguna para que el Congreso Local sancionara, por sí solo, al titular del Poder Ejecutivo Local. Al contrario, en respeto a la autonomía del Congreso Local, lo dejó en libertad para que decidiera a qué tipo de responsabilidad podría dar lugar la conducta y actuara conforme a las facultades que tiene previstas en la ley. Por tanto, la resolución incidental –que solamente resuelve sobre el cumplimiento de la principal– no podría haber determinado que el Congreso Local fuera competente para imponer sanción alguna, pues el incidente de inejecución de sentencia no puede modificar, anular, o rebasar lo decidido en la sentencia definitiva, sin atentar contra principios fundamentales del proceso, como el de invariabilidad de la litis, el de congruencia, o el de cosa juzgada.

70. Tan es así, que en los párrafos 77 y 78 la resolución incidental reconoce que la Comisión Anticorrupción puede válidamente llegar a la conclusión de que es incompetente para iniciar un procedimiento sancionatorio en contra del titular del Ejecutivo Local, justificando por escrito las razones que sustenten esa determinación.

71. La segunda razón, es que ello sería consistente con la doctrina del Tribunal Electoral en la que se basó la Sala Regional Especializada, y que luego utilizó la Sala Superior para confirmar la resolución.

72. Es importante resaltar que esa doctrina constitucional fue ideada a partir de la diversa sentencia SUP-RAP-180/2009, en la que la Sala Superior estudió la responsabilidad del entonces gobernador de Oaxaca por violar el



párrafo octavo del artículo 134 constitucional. En ese caso, se dijo que la ley electoral no le daba la facultad a la Sala Regional Especializada de sancionarlo directamente, pero como los servidores públicos que infringen el artículo 134 constitucional pueden, por esa misma conducta, "incurrir en responsabilidad electoral, administrativa, política e, incluso, penal" lo procedente era dar vista al Congreso de esa entidad federativa para que éste, "en ejercicio de sus facultades, (determine) la responsabilidad que conforme a derecho corresponda."²⁴

73. Esa doctrina fue complementada por la Sala Superior a través de diversos precedentes, entre los que destacan la sentencia SUP-RAP-151/2014, en la que se estudió la violación al principio de imparcialidad en las elecciones por parte del entonces gobernador de Nayarit. En esa ocasión lo que se decidió fue "poner en conocimiento del Congreso de aquella entidad (la violación), para que dicho órgano legislativo procediera, conforme con sus atribuciones soberanas, para decidir respecto de la posibilidad de sancionarlo."²⁵ Nótese que aquí las palabras "decidir" y "posibilidad" son de capital importancia, pues implican que el Congreso Local es quien debe llevar a cabo la tarea de análisis de la responsabilidad y no sólo asignar una sanción.

74. En suma, la doctrina del Tribunal Electoral que se analiza no dispone de manera categórica que los Congresos Locales tengan facultades sancionatorias, lo que señala es que el Congreso Local es el órgano competente para determinar el tipo de responsabilidad, entre política, administrativa, o penal, a la que puede sujetarse un servidor público sin superior jerárquico, como lo es el titular de un Poder Ejecutivo.

75. De lo anterior, esta Primera Sala concluye que el acuerdo impugnado no corresponde a una orden directa e inequívoca emanada de una resolución del Tribunal Electoral. En ese sentido, el acuerdo impugnado puede ser estudiado de manera autónoma sin que se actualice la excepción de cosa juzgada respecto del acto.

²⁴ Ver página 28 y 29 de la resolución. Disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/buscador/#_ftnref18.

²⁵ Ver página 42 de la resolución. Disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/buscador/#_ftnref18.



76. Una vez que ya ha quedado claramente delimitado que el acuerdo impugnado no corresponde a un mandato judicial y que se analizará de forma autónoma, también queda claro que no se trata de la supervisión del cumplimiento de una sentencia, en tanto que en esta instancia no se analizará el grado de cumplimiento por parte del Congreso Local de las resoluciones del Tribunal Electoral.

77. Por el contrario, se analizará si el Congreso Local viola el principio de división de poderes y la esfera de competencias del Poder Ejecutivo Local con la emisión del acuerdo impugnado.

78. Por ello, no se actualiza la causa de improcedencia señalada por el Congreso Local en relación con el pronunciamiento de otro órgano jurisdiccional con la materia de fondo de esta controversia constitucional.

VIII.3 La controversia constitucional debe desecharse por ser materia electoral y no se agotó la vía.

79. Los motivos de improcedencia deben desestimarse porque los actos impugnados en la controversia no constituyen materia electoral y en consecuencia no debió agotarse el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

80. En la controversia constitucional 114/2006, el Pleno de esta Suprema Corte desarrolló ampliamente el concepto de *materia electoral* en el contexto de las controversias constitucionales, y determinó que éste se inscribía "en un punto intermedio entre la definición amplia de materia electoral aplicable en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad, y la definición estricta aplicable en el ámbito del juicio de amparo".²⁶ Esto quiere decir que la definición de la *materia electoral* en las controversias constitucionales no puede importarse automáticamente de las definiciones desarrolladas en otras vías procesales, sino que debe atenderse a una definición propia y contextualizada de dicho concepto.

²⁶ Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversia constitucional 114/2006, p. 36.



81. En este sentido, el Tribunal Pleno desarrolló una serie de pasos para determinar cuándo un acto o norma no puede ser controvertido constitucionalmente en esta vía por pertenecer a la materia electoral. Al efecto, el primer paso es cerciorarse que en la demanda no se impugnen leyes electorales, ya que en estos casos la única forma en la que la Suprema Corte podría conocer del caso sería vía acción de inconstitucionalidad; el segundo paso consiste en comprobar que en la demanda no se impugnen actos y resoluciones cuyo conocimiento haya sido reservado a las autoridades jurisdiccionales electorales competentes; por último, deben satisfacerse el resto de las condicionantes para que se actualice la competencia de la Suprema Corte.

82. Siguiendo con el mismo precedente, la lógica que inspira la limitación de la competencia de esta Suprema Corte para resolver controversias constitucionales en materia electoral y a la cual atienden todos los pasos consiste en "asegurar la no contradicción y la armonización sistemática del conjunto de previsiones constitucionales". En otras palabras, de lo que se trata es de respetar la facultad de revisión constitucional de los actos y normas de acuerdo con las previsiones constitucionales para este efecto, y tomando en cuenta la necesidad de que no hayan "vacíos" o zonas de la vida social y política exentas o inmunes al escrutinio constitucional. El Tribunal Pleno indicó:

"De este modo, estimamos que lo que deba ser incluido o excluido del ámbito de las controversias constitucionales ha de determinarse tomando en consideración la interrelación sistémica entre las diferentes vías de control constitucional y legal previstas por nuestra Carta Magna, así como la necesidad de no dejar 'vacíos' o zonas de la vida social y política exentas o inmunes al escrutinio de constitucionalidad exigido por la fuerza normativa suprema de nuestro Texto Constitucional, de la cual esta Corte garante ..."²⁷

83. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno concluyó que la materia electoral, como causa de improcedencia en las controversias constitucionales, excluye únicamente aquellas impugnaciones que deben ser conocidas por una vía

²⁷ Ibid. p. 32



o autoridad diversa, como son las acciones de inconstitucionalidad o las cuestiones electorales que deben ser juzgadas por las autoridades electorales.²⁸ Ésta es la lógica a partir de la cual debe juzgarse cuándo estamos ante un acto o norma en materia electoral en el contexto de una controversia constitucional.

84. En el caso el primer paso no representa mayor problema, pues lo que se impugna no es una ley en sentido material. Las reglas procesales, aun cuando fueron expedidas por el Poder Legislativo del Estado, no tienen las características de generalidad y abstracción propias de toda ley, sino que están destinadas a normar un procedimiento específico en contra de únicamente dos personas; a saber, el titular del Poder Ejecutivo y el secretario general de Gobierno, ambos de Nuevo León. En este sentido, resulta lógico que la vía para controvertir los actos impugnados no es el de la acción de inconstitucionalidad.

85. En cuanto al segundo paso, no se advierte que su análisis de constitucionalidad suponga un examen de la regularidad de alguna elección derivada del sufragio popular o de los nombramientos o la integración de algún órgano mediante la decisión de otro poder público. De este modo, en términos del criterio número P./J. 125/2007 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte,²⁹ no se advierte que el asunto esté relacionado con la materia electoral de manera directa o indirecta.

²⁸ Estas ideas fueron expresadas por el Tribunal Pleno en los términos siguientes: "Esta expresión (materia electoral), al igual que la referencia al artículo 46 de la Constitución, tienen como finalidad asegurar la no contradicción y la armonización sistemática del conjunto de previsiones constitucionales, y excluyen únicamente del ámbito de las controversias constitucionales las impugnaciones que son conocidas por la vía de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias sobre límites cuya resolución el artículo 46 atribuye al Senado de la República, y las cuestiones electorales que caen dentro del ámbito de competencia de las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral, institutos electorales estatales y del Distrito Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tribunales electorales estatales y del Distrito Federal). ...". *Ibíd.* pp. 24-25.

²⁹ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, de rubro y texto: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los



86. Por tanto, al no ser un acto que sea competencia de la jurisdicción electoral, también se descartan los argumentos hechos valer por el Congreso Local en el sentido de que no se agotaron las instancias previas a la controversia constitucional, tal como el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

VIII.4 No se trata de un acto definitivo, sino de un acto intermedio.

87. El Poder Legislativo manifiesta que las reglas procesales son parte de la cadena de actos tendentes a individualizar una sanción en contra del titular del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno. Lo que implicaría que los actos impugnados no son definitivos, de modo que no se puede violar la esfera competencial del Poder Ejecutivo actor y, en todo caso, tendrá que esperarse al acto que concluya este procedimiento que está sujeto a la aprobación del Congreso Local.

88. La causal de improcedencia debe estudiarse por separado para los dos actos que se precisaron como impugnados, esto es, por una parte, el acuerdo impugnado y, por la otra, el Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento señalado en la ampliación de la demanda.

siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' –normas generales en materia electoral–, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."



89. Respecto del acuerdo impugnado, esta Primera Sala no comparte dicho motivo de improcedencia porque el acuerdo impugnado sí constituye un acto definitivo y se hacen valer violaciones directas a la Constitución Federal y, por tanto, no es necesario esperar a que se emita la sanción cuando existe una potencial vulneración a la integración de un poder.

90. Al respecto, el Tribunal Pleno y esta Primera Sala, en las controversias constitucionales 33/2001,³⁰ 49/2004³¹ y 4/2009,³² respectivamente, establecieron que la falta de definitividad de un acto como causal de improcedencia está regulada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.³³

91. Dicha causal de improcedencia consiste en que al existir un procedimiento iniciado pero que no se ha agotado, el afectado debe esperar hasta la conclusión de dicho procedimiento para impugnar la resolución y en su caso las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.

92. Al interpretar la causal de improcedencia en cita, este Alto Tribunal señaló que no sólo se refiere a los recursos o medios de defensa que deban agotarse previamente a la controversia, sino que también comprende aquellos procedimientos que, una vez iniciados, no se han agotado, esto es, que se estén sustanciando o que se encuentren pendientes de resolución ante alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional.

93. Así, de existir un procedimiento ya iniciado pero que se encuentra en trámite o pendiente de resolución, en el que la cuestión debatida pueda constituir

³⁰ Resuelto en sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dieciocho de marzo de dos mil tres por **mayoría de nueve votos**.

³¹ Resuelto en sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de veintiuno de septiembre de dos mil cuatro **por unanimidad de diez votos**.

³² Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública de **diez de junio de dos mil nueve**, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente).

³³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



también la materia de la controversia constitucional y que, por su estado procesal, no existe determinación o resolución definitiva sobre dicho conflicto, debe considerarse entonces que la controversia resulta improcedente precisamente por no haber concluido el procedimiento respectivo.

94. En síntesis, en los precedentes citados se establecieron tres hipótesis para tener por actualizada la referida causal de improcedencia:

1) Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto.

2) Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o nulificarse el acto controvertido a través de aquélla; y,

3) Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva, en el que la cuestión debatida pueda constituir la materia propia de la controversia constitucional.

95. En el caso, la primera y la segunda hipótesis pueden ser desestimadas, en tanto el Poder actor hace valer violaciones directas a la Constitución Federal y, en ese sentido, no es necesario agotar alguna vía previa para que este Alto Tribunal pueda conocer del acto.³⁴

³⁴ Con apoyo argumentativo en los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno que pueden ser consultados en la tesis número P./J. 136/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917; y la tesis número P./J. 116/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)". Novena



96. Además, la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo está relacionada con la tercera hipótesis, esto es, que los actos impugnados no son definitivos, en tanto que el Pleno del Congreso no ha emitido una resolución definitiva en el proceso sancionatorio del Poder actor.

97. En las tres controversias constitucionales citadas con anterioridad, este Alto Tribunal consideró que la causal de improcedencia se actualizaba cuando el acto impugnado era el dictamen correspondiente de las Legislaturas Locales en los cuales se iniciaba o se declaraba procedente el juicio político en contra de algún o algunos servidores públicos locales, tales como los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, o un presidente municipal. Así, en los casos citados se argumentó que la controversia era improcedente porque no existía una resolución definitiva en el procedimiento de juicio político.

98. El criterio utilizado por este Alto Tribunal en los precedentes citados, establece como condición de aplicación que los elementos litigiosos del procedimiento en curso sean los mismos que los que se vayan a revisar en la controversia constitucional, es decir, que la cuestión debatida pueda constituir también la materia de la controversia constitucional y que, por su estado procesal, no exista una determinación o resolución definitiva sobre dicho conflicto. En esos casos, incluso, es necesario esperar a una resolución definitiva puesto que esa determinación pudiera concluir que los hechos denunciados, que constituyen la causa del juicio político, no dan lugar a responsabilidad alguna del servidor público, dejando sin materia de estudio a la controversia constitucional.

99. Sin embargo, la pregunta constitucional que se plantea en este medio es si el procedimiento que se instauró a través de las reglas procesales contenidas en el acuerdo impugnado se ajusta o no a los procedimientos para adjudicar responsabilidades previstas en el título cuarto de la Constitución Federal. De este modo, la sola emisión de las reglas procesales tiene un carácter suficiente para generar un principio de afectación que es revisable en esta controversia constitucional, puesto que la creación de un procedimiento novedoso de responsabilidad pudiera ser un vicio de origen que, por sí mismo, viole directamente

Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 893.



diversas normas constitucionales. Por tanto, se considera que puede valorarse de manera autónoma.

100. En ese sentido, la cuestión litigiosa en esta controversia constitucional es distinta a la que se plantea en el procedimiento sancionatorio que creó el Congreso Local, en el que simplemente se definirá la sanción aplicable al titular del Poder Ejecutivo de Nuevo León.

101. Finalmente, debe decirse que las reglas procesales fueron aprobadas por el Pleno del Congreso Local y publicadas en el Periódico Oficial de la entidad por medio del acuerdo impugnado. Es decir, no se advierte que se encuentren inacabadas, por el contrario, fueron aprobadas y publicadas. La materia de estudio es analizar precisamente la constitucionalidad de las reglas procesales como un medio especial o *ad hoc* para sancionar al titular del Poder Ejecutivo Local y no la sanción en sí misma, por tanto, es que se considera que el acuerdo impugnado es definitivo.

102. Sin que sean obstáculo los criterios del Pleno de esta Suprema Corte citados por el Poder Legislativo de números P./J. 79/2005 y P./J. 88/2004, pues no son aplicables al caso que nos ocupa, ya que se refieren a la improcedencia de la controversia constitucional en contra del desechamiento de un dictamen por parte de la Cámara Revisora en un procedimiento legislativo, así como del dictamen elaborado por una Comisión Legislativa antes de que sea aprobado por el Pleno del Congreso. Siendo que, en el presente caso, se insiste, se impugna un dictamen que ya fue aprobado por el Pleno del Congreso de Nuevo León, por lo que el mismo ya fue traducido en un punto de acuerdo y que además ya fue publicado.

103. Ahora bien, respecto al Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento sumario en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018 que se impugna en la ampliación de la demanda, esta Primera Sala considera que sí se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

104. De esa manera, conforme a los precedentes de este Alto Tribunal, se debe **sobreseer** respecto al Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento



sumario, en tanto que éste es un acto intraprocesal y no constituye una resolución definitiva que por sí misma ponga fin al procedimiento sancionatorio.³⁵

105. Por tanto, se **sobresee** respecto del Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento sumario en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que fue impugnado en el escrito de ampliación de demanda.

106. Al no existir otras causas de improcedencia ni advertirse de oficio alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que involucran el estudio de fondo del asunto.

IX. Estudio de fondo

107. Esta Primera Sala estima que los conceptos de invalidez hechos valer por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León son esencialmente **fundados**, pues se advierte que *i*) el acuerdo impugnado viola la garantía de legalidad, *ii*) el acuerdo impugnado viola el principio de igualdad jurídica al

³⁵ Con apoyo argumentativo en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 88/2004, que lleva por rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO. De los artículos 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 65, 87, 94, 95 y 115 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las Comisiones legislativas son órganos internos de las Cámaras del Congreso de la Unión que contribuyen a que éstas cumplan con sus atribuciones constitucionales, para lo cual analizan los asuntos de su competencia y los instruyen hasta ponerlos en estado de resolución, elaborando un dictamen que contendrá una parte expositiva de las razones en que se funde y otra de proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación; asimismo, se observa que realizado el dictamen, el cual debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión, debe someterse a discusión y una vez discutido se pone a votación y, en caso de aprobación por el Pleno de la Cámara legislativa, se traduce en un punto de acuerdo. Con base en lo anterior, se concluye que el dictamen es uno de los actos que conforman el procedimiento correspondiente y no constituye una resolución definitiva que en sí misma haya puesto fin al asunto, como sí lo es la aprobación que realiza el Pleno, por lo que al impugnarse dicho dictamen en una controversia constitucional, debe sobreseerse en el procedimiento por no constituir aquél un acto definitivo, toda vez que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



constituir una "ley privativa" y, por tanto, *iii*) viola el principio de división de poderes en grado de **subordinación** en perjuicio del Poder Ejecutivo Local.

108. En ese orden, a continuación se establecerá la violación a la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, en relación con lo dispuesto en el título cuarto de la Constitución Federal, así como con el título séptimo de la Constitución Local.

109. Esta Primera Sala estima que la emisión del acuerdo impugnado no tiene una justificación ni responde a un mandato judicial expreso e inequívoco del Tribunal Electoral. Tal y como de alguna manera se adelantó en esta resolución al dar respuesta a la causa de improcedencia de cosa juzgada en el apartado VIII.2.

110. En efecto, de las resoluciones del TEPJF se descarta que el acuerdo por el que se emiten las reglas procesales responde a una orden directa e inequívoca de la Sala Regional Especializada de crear un procedimiento *ad hoc* para imponer una sanción al titular del Poder Ejecutivo Local.

111. De las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se advierte que se pronunció sobre dos aspectos fundamentales. El primero, es que tuvo por acreditada la violación al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución por parte del titular del Poder Ejecutivo Local, y el segundo es la competencia del Congreso Local para participar del procedimiento sancionatorio en contra del titular del Poder Ejecutivo Local, en su ámbito de competencias.

112. Sobre la primera conclusión, es importante señalar, como ya se dijo, que las conductas ilícitas que tuvo por acreditadas el Tribunal Electoral por uso parcial de recursos públicos con fines electorales constituyen una verdad legal inatacable. Dicha conclusión, la Sala Regional Especializada la expresó de la siguiente manera:

"174. En este escenario, y sin dato para establecer de manera objetiva y sin lugar a dudas que **Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón** desconocía el despliegue de las actividades de sus colaboradores y las dependencias que estuvieron involucradas; resulta razonable establecer que **es responsable** por la conducta desplegada por su administración pública –ya que la voluntad y



acción del Estado trasciende a la sociedad a través de las personas físicas que lo representan— durante el lapso que él era el gobernador, para captar apoyos ciudadanos a su favor. ..."

113. Adicionalmente, respecto de la segunda conclusión, referente a la competencia del Congreso Local, las sentencias del Tribunal Electoral presentan una ambigüedad. Por un lado, en la resolución SRE-PSC-153/2018, se determinó comunicar la sentencia al Congreso Local por los ilícitos atribuidos al titular del Poder Ejecutivo Local, en los siguientes términos:³⁶

"SÉPTIMA.—**Comunicación a superiores jerárquicos**

"175. Toda vez que se determinó que 572 servidoras y servidores públicos y Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón en su calidad de gobernador, faltaron al principio de neutralidad e imparcialidad del servicio público ... esta Sala Especializada comunica la sentencia a sus superiores jerárquicos.

"176. Esto porque las normas electorales no prevén la posibilidad que derivado de un procedimiento especial sancionador instaurado por conductas del servicio público este órgano jurisdiccional imponga de manera directa una sanción; lo que se tiene que hacer es comunicar al superior jerárquico para que de manera objetiva cumpla con sus deberes, porque los hechos podrían constituir responsabilidades en el ámbito de sus leyes aplicables en este caso, del Estado de Nuevo León.

" ...

"178. Por tanto, **se comunica esta sentencia a:**

"• **Congreso del Estado de Nuevo León**

"179. Por el actuar de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, en su calidad de entonces gobernador del Estado de Nuevo León; ...

³⁶ Visible en la página 53 de la resolución del expediente SRE-153/2018 de la Sala Regional Especializada.



"180. Con fundamento en los artículos 105, 85, fracción V, y 63, fracción XXXV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; en relación con los artículos 2 y 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Nuevo León." (énfasis añadido)

114. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó confirmar la vista otorgada al Congreso Local, en los siguientes términos:³⁷

"3. El Congreso del Estado no es superior jerárquico del gobernador.

"...

"El agravio es **infundado**, porque si bien el titular del Poder Ejecutivo no tiene superior jerárquico, dado el sistema de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución, lo cierto es que la responsable actuó conforme a derecho al dar vista al Congreso del Estado de Nuevo León.

"...

"También (la Sala Superior) ha determinado que aspectos jurídicamente relevantes como la violación a normas constitucionales o legales, no sólo deben ser identificados y declarados por las autoridades competentes, sino que deben ser sancionados de acuerdo con la gravedad de la falta, **de ahí que se considere razonable que los Congresos de las entidades federativas, en ejercicio de las atribuciones que en cada caso les otorga el marco normativo aplicable y vigente**, determinen las sanciones a imponer a servidores públicos que carecen de superior jerárquico, como son las gobernadoras o los gobernadores de los Estados.

"...

"Así, si en el caso se estima que el recurrente fue responsable por la violación a una norma constitucional que impone la obligación de utilizar los recur-

³⁷ Visible de páginas 71 a 73 de la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REP-294/2018.



sos públicos sin influir en las contiendas electorales, así como al desarrollo legal que de ella se contiene en la ley general electoral, **es claro que debe hacerse del conocimiento del Congreso Local para los efectos legales conducentes.**" (énfasis añadido)

115. Por otro lado, ante la inactividad del Congreso Local, se promovió un incidente de incumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2019. Al respecto, la Sala arribó a dos conclusiones relevantes: *i)* que la comisión competente para darle trámite al procedimiento sancionatorio en el Congreso Local era la Comisión Anticorrupción y *ii)* que el Congreso Local era **competente** para sancionar al gobernador local. Sobre esto último, la Sala se pronunció en estos términos:

"67. Por estas razones, y atendiendo a los procedimientos y plazos del Congreso de Nuevo León, en absoluto respeto a su autonomía y práctica parlamentaria, tiene razón el incidentista cuando señala que no se ha cumplido la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional.

"68. Esto es así, porque la autoridad vinculada y competente para sancionar, no lo ha hecho, dentro de las formas y tiempos impuestos en su propia normativa interna, pues el turno a una de las comisiones, la asignación de clave de expediente y que continúe en estudio ante la comisión, sin una determinación al caso, a más de 2 periodos legislativos transcurridos, no basta para considerar que esté en vías de cumplimiento." (énfasis añadido)

116. Así, en el apartado correspondiente a los efectos de la resolución incidental, la Sala determinó que el Congreso Local, a través de su Comisión Anticorrupción, debía de optar por alguno de los siguientes aspectos: *i)* rehusar conocer del asunto, y solicitar al presidente del Congreso que se turnara a otra comisión, si consideraba que el asunto no era de su competencia, o *ii)* dictaminar el asunto, para presentarlo a discusión y aprobación del Pleno del Congreso Local.³⁸ En seguida, para el caso de que la Comisión Anticorrupción rehusara conocer el asunto por ser **incompetente**, la resolución incidental dispuso:

³⁸ Ver la página 18 de la resolución dictada en el incidente de incumplimiento de sentencia en el procedimiento especial sancionador con expediente SRE-PSC-153/2018.



"76. En respeto a las facultades que tiene, y para dar certeza al procedimiento, si considera que se encuentra en el primer supuesto, deberá fundamentarlo y motivarlo ante quien presida el Congreso, a más tardar, dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación de esta resolución.

"77. De ser así, se debe seguir el curso que marcan las normas que regulan el actuar del citado Congreso."

117. Como puede advertirse de los fragmentos transcritos existe una ambigüedad en el sentido de que, en la sentencia principal, la Sala Regional Especializada solamente comunicó la resolución del expediente SRE-PSC-153/2018 al Congreso Local para el efecto de que determinara si los hechos podían constituir responsabilidades en el ámbito de sus leyes aplicables al Estado de Nuevo León.

118. Mientras que la resolución incidental (párrafo 68) parece también indicar que la Sala Regional Especializada ya decidió sobre la competencia del Congreso Local para sancionar al titular del Ejecutivo Local. Como se dijo, las determinaciones son ambiguas y, de pronto, pudieran indicar una contradicción entre lo dispuesto en la resolución principal, confirmada por la Sala Superior, y lo indicado en la resolución incidental.

119. Frente a esta ambigüedad, esta Primera Sala llega a la conclusión de que una interpretación integral de las resoluciones del Tribunal Electoral, para efectos de la presente controversia constitucional, indican que el mandato concreto al Congreso Local consistía en revisar el marco normativo aplicable al Estado de Nuevo León para determinar si la conducta acreditada encuadraba en algún supuesto de responsabilidad del marco normativo aplicable, y actuar conforme a las facultades que en cada caso tuvieran; pero no como un mandato forzoso para sancionar, por sí mismo, al titular del Poder Ejecutivo Local.

120. Tal conclusión se sostiene en dos razones. La primera razón es que la sentencia principal no había determinado competencia alguna para que el Congreso Local sancionara, por sí solo, al titular del Poder Ejecutivo Local. Al contrario, en respeto a la autonomía del Congreso Local, lo dejó en libertad para que decidiera a qué tipo de responsabilidad podría dar lugar la conducta y actuara



conforme a las facultades que tiene previstas en la ley. Por tanto, la resolución incidental –que solamente resuelve sobre el cumplimiento de la principal– no podría haber determinado que el Congreso Local fuera competente para imponer sanción alguna, pues el incidente de inejecución de sentencia no puede modificar, anular, o rebasar lo decidido en la sentencia definitiva, sin atentar contra principios fundamentales del proceso, como el de invariabilidad de la litis, el de congruencia, o el de cosa juzgada.

121. Tan es así, que en los párrafos 77 y 78, la resolución incidental reconoce que la Comisión Anticorrupción puede válidamente llegar a la conclusión de que es incompetente para iniciar un procedimiento sancionatorio en contra del titular del Ejecutivo Local, justificando por escrito las razones que sustenten esa determinación.

122. La segunda razón es que ello sería consistente con la doctrina del Tribunal Electoral en la que se basó la Sala Regional Especializada, y que luego utilizó la Sala Superior para confirmar la resolución.

123. Es importante resaltar que esa doctrina constitucional fue ideada a partir de la diversa sentencia SUP-RAP-180/2009, en la que la Sala Superior estudió la responsabilidad del entonces gobernador de Oaxaca por violar el párrafo octavo del artículo 134 constitucional. En ese caso, se dijo que la ley electoral no le daba la facultad a la Sala Regional Especializada de sancionarlo directamente, pero como los servidores públicos que infringen el artículo 134 constitucional pueden, por esa misma conducta, "incurrir en responsabilidad electoral, administrativa, política e, incluso, penal" lo procedente era dar vista al Congreso de esa entidad federativa para que éste, "en ejercicio de sus facultades, (determine) la responsabilidad que conforme a derecho corresponda."³⁹

124. Esa doctrina fue complementada por la Sala Superior a través de diversos precedentes, entre los que destacan la sentencia SUP-RAP-151/2014, en la que se estudió la violación al principio de imparcialidad en las elecciones por parte del entonces gobernador de Nayarit. En esa ocasión lo que se decidió fue

³⁹ Ver página 28 y 29 de la resolución. Disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/buscador/#_ftnref18.



"poner en conocimiento del Congreso de aquella entidad (la violación), para que dicho órgano legislativo procediera, conforme con sus atribuciones soberanas, para decidir respecto de la posibilidad de sancionarlo."⁴⁰ Nótese que aquí las palabras "decidir" y "posibilidad" son de capital importancia, pues implican que el Congreso Local es quien debe llevar a cabo la tarea de análisis de la responsabilidad y no sólo asignar una sanción.

125. En suma, la doctrina del Tribunal Electoral que se analiza no dispone de manera categórica que los Congresos Locales tengan facultades sancionatorias, lo que señala es que el Congreso Local es el órgano competente para determinar el tipo de responsabilidad, entre política, administrativa, o penal, a la que puede sujetarse un servidor público sin superior jerárquico, como lo es el titular de un Poder Ejecutivo.

126. De lo anterior, esta Primera Sala entiende que las resoluciones del Tribunal Electoral indican que el mandato concreto al Congreso Local consistía en revisar el marco normativo aplicable al Estado de Nuevo León para que determine si la conducta acreditada encuadraba en algún supuesto de responsabilidad, y actuar conforme a las facultades que en cada caso tuvieran; pero no como un mandato forzoso para sancionar, por sí mismo, al titular del Poder Ejecutivo Local.

127. En otras palabras, se determinó que el Congreso Local era el órgano competente para determinar el tipo de responsabilidad –política, administrativa, o penal–, a la que debe sujetarse un servidor público sin superior jerárquico, como lo es el titular de un Poder Ejecutivo. Así, dependiendo del tipo de responsabilidad o responsabilidades que se actualizaran por la conducta cometida a juicio del Congreso Local, éste debía desplegar las facultades que tuviera legalmente asignadas en el proceso correspondiente, pero con base en sus normas existentes.

128. En ese sentido, lo procedente es analizar la fundamentación del acuerdo impugnado para determinar en ejercicio de qué facultades el Congreso

⁴⁰ Ver página 42 de la resolución. Disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/buscador/#_ftnref18.



Local determinó crear un procedimiento *ad hoc* para sancionar al titular del Poder Ejecutivo Local por la conducta acreditada.

129. Este Alto Tribunal ha destacado en varias ocasiones que la **garantía de fundamentación y motivación**, asociadas al cumplimiento del principio de legalidad inscrito en los **artículos 14 y 16 de la Constitución Federal**, encuentra su principal referente en la esfera de relaciones entre el Estado y los particulares, y su génesis responde a la necesidad de defender a los particulares de la arbitrariedad de la autoridad. Sin embargo, también se ha subrayado que esta garantía también despliega su eficacia normativa en el ámbito de relaciones entre órganos del Estado. En relación con esta última vertiente, muy tempranamente se estableció que, respecto de actos que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno y no trascienden de manera inmediata a la esfera jurídica de los particulares, el principio de legalidad se orienta a garantizar el respeto al orden jurídico y en especial, a asegurar que las autoridades respetan la distribución de atribuciones normativamente determinada. Por ello, se ha señalado que el deber de fundamentar y motivar los actos de autoridad se cumple en este supuesto del siguiente modo:

a) La fundamentación, con la existencia de una norma legal que otorga a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma en la que dispone la ley.

b) La motivación, con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique que la autoridad haya actuado en ese sentido y no en otro.⁴¹

⁴¹ Así resulta ilustrativa la tesis plenaria número P./J. 50/2000: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y,



130. En consecuencia, el análisis del acuerdo impugnado a la luz de la garantía de legalidad, esto es, de la obligación de la autoridad emisora de fundamentar y motivar el mismo, debe limitarse en este caso a la constatación del cumplimiento de los dos requisitos señalados.

131. Con el fin de no transcribir innecesariamente el acuerdo impugnado, enseguida se realiza una breve descripción de los elementos principales de ese instrumento.

132. En el acuerdo impugnado el Congreso Local crea un proceso cuasi jurisdiccional de asignación de responsabilidades *ad hoc* para sancionar al titular del Poder Ejecutivo de Nuevo León y su secretario de Gobierno. De esta manera, el Congreso designa una autoridad instructora de la causa, una autoridad resolutora, plazos específicos en los que se tendrá que sustanciar el procedimiento, etapas e instancias procesales, parámetros de valoración probatoria, un catálogo específico de sanciones y, de manera importante, los sujetos para los que rige este procedimiento *ad hoc*.

133. Asimismo, el Congreso Local, a través del Pleno y la Comisión Anticorrupción de ese Congreso, asume facultades materialmente jurisdiccionales para instruir y sustanciar el proceso sumario de asignación de responsabilidades y cualquier incidente relativo a éste, desechar pruebas, escuchar alegatos, valorar elementos probatorios e, inevitablemente, imponer una sanción acorde con la gravedad de la falta.

concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.". Visible en la página 813 del tomo XI del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (abril de 2000, Novena Época). Véase para la primera expresión, la controversia constitucional 34/97 interpuesta por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato.



134. Sentado lo anterior, esta Primera Sala debe examinar el acuerdo impugnado a la luz del fundamento competencial que el Congreso Local expresó.⁴² En la parte relevante, el acuerdo impugnado dispone:

"El H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, LXXV Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63, de la Constitución Política Local, expide el siguiente:

"Acuerdo

"NÚM..... 200."

135. El artículo 63 de la Constitución del Estado de Nuevo León tiene cincuenta y siete fracciones y el Congreso Local no señaló específicamente en cuál de éstas fundamentó su actuación. Sin embargo, de una revisión minuciosa y exhaustiva del artículo citado como fundamento competencial, esta Primera Sala considera que no establece ninguna facultad a favor del Congreso Local para crear reglas de procedimientos de responsabilidades *ad hoc* para servidores públicos, asumir las facultades jurisdiccionales que se arroga y, mucho menos, para imponer por sí mismo alguna de las sanciones del catálogo que creó específicamente para sancionar al titular del Poder Ejecutivo Local.

136. En ese sentido, en un examen ordinario del cumplimiento del deber de fundar y motivar sus actos de autoridad, el Congreso Local incumplió su deber

⁴² Con apoyo argumentativo en el criterio contenido en la tesis plenaria de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA CUENTA CON DIVERSAS ALTERNATIVAS PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE EXAMINAR EL ACTO IMPUGNADO A LA LUZ DEL FUNDAMENTO COMPETENCIAL EXPRESADO EN ÉSTE. Los principios de división de poderes, legalidad e imparcialidad condicionan el control constitucional ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al grado de imposibilitar que en controversia constitucional sustituya, reemplace o afecte la decisión discrecional del órgano demandado en cuanto a la selección del fundamento competencial externado para apoyar los actos controvertidos, pues lo contrario implicaría, por una parte, la alteración de los hechos y actos impugnados y, por la otra, que el órgano jurisdiccional afecte el ámbito decisorio de otro poder, lo que cobra especial relevancia, en esa vía, en los casos en que la parte demandada cuenta con diversas alternativas para ejercer sus atribuciones.". Visible en: Pleno, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 889.



de fundamentar el acto de autoridad que se analiza y que incide en la esfera competencial del Poder Ejecutivo de la entidad y, al hacerlo, violó el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

137. Lo anterior es previsible, puesto que la creación de reglas procesales especiales para sancionar a un servidor público determinado, con posterioridad a que se haya cometido un hecho ilícito, viola tajantemente el derecho a la igualdad jurídica que históricamente ha sido consagrada en el **artículo 13 de la Constitución Federal**, y que impide al Congreso Local emitir "leyes privativas", mismo que literalmente dispone:

"Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. ..."

138. Del artículo citado se desprenden dos garantías relevantes relacionadas con el derecho a la igualdad jurídica, que en este caso transgredió el Congreso Local: *a)* el derecho a no ser juzgado por reglas privativas y *b)* el derecho a no ser juzgado por tribunales especiales.⁴³

139. El Tribunal Pleno de este Alto Tribunal ha señalado al menos dos indicadores de que una disposición es privativa de manera evidente, y ello sucede cuando *i)* refiere nominalmente al sujeto destinatario de la hipótesis normativa y *ii)* porque después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia.

⁴³ Ver el criterio contenido en la tesis plenaria número: P./J. 18/98, que lleva por rubro y texto: "LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES. Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.". Visible en: Pleno. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, septiembre de 1997, página 204.



140. Del análisis del acuerdo impugnado, queda claro que las reglas procesales están dirigidas a normar un procedimiento en contra de dos servidores públicos en específico, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Manuel Florentino González Flores, a los que se les atribuyó una conducta ilícita en el expediente SRE-PSC-153/2019 de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral. Lo anterior se desprende del artículo primero, regla primera, y del artículo tercero del acuerdo impugnado, que disponen literalmente:

"Artículo primero. Se expiden las reglas procesales para aplicarse en cumplimiento de la sentencia SRE-PSC-153/2018, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Reglas procesales

"PRIMERA. Acumulación de causas. Por tratarse de dos servidores públicos a los que alude el Incidente de Incumplimiento de sentencia, y al ser las faltas de la misma naturaleza, esto es de naturaleza electoral, en la infracción que fue determinada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el procedimiento multicitado, se ordena la acumulación de causas que dan lugar a la imposición de sanciones, en un solo procedimiento, para que la determinación e individualización de la sanción correspondiente se imponga en una sola resolución.

"...

"Artículo tercero. Notifíquese el presente acuerdo a los ciudadanos Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y Manuel Florentino González Flores, secretario general de Gobierno del Estado de Nuevo León, en sus respectivos recintos oficiales, así como en los domicilios establecidos dentro del expediente de origen, anexando copia simple de la resolución primigenia y del incidente de incumplimiento de sentencia del expediente SRE-PSC-153/2018 de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ..."

141. Por otra parte, las reglas procesales emitidas por el Congreso Local no están pensadas para permanecer en el tiempo y regir hacia el futuro, como



los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos por violaciones a la normativa electoral, por ejemplo. Por el contrario, la vigencia de las reglas se agotará en el momento en el que el Pleno del Congreso Local imponga alguna de las sanciones previstas en las reglas procesales impugnadas.

142. Por tanto, no cabe duda de que el acuerdo impugnado constituye prácticamente una "ley privativa".

143. Pues bien, la violación a los artículos 13, 14 y 16 de la Constitución Federal en el caso concreto genera, asimismo, una violación al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 constitucional, en grado de subordinación.

144. El texto del artículo constitucional que se estima violado dispone:

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

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

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas."

145. Este precepto constitucional prevé, en lo general, la prohibición de que se reúnan dos o más poderes de las entidades federativas en una sola persona o corporación, es decir, obliga a los destinatarios al respeto del principio de división de poderes.



146. A través de numerosos precedentes el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha interpretado el principio de división de poderes contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal y ha concluido que constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico, como funcional; y con el fin último de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías:

"DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."⁴⁴

147. En la controversia constitucional que dio lugar al citado criterio el Tribunal Pleno abundó en que la división de poderes exige un adecuado equilibrio de fuerzas entre los poderes, que se traduce en un régimen de cooperación y

⁴⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, p. 954.



coordinación entre ellos, a través de un control recíproco, lo que evita el abuso en el ejercicio del poder público y garantiza la unidad del Estado para establecer y preservar el Estado de derecho.⁴⁵

148. Además, el Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el principio de división de poderes entraña tres prohibiciones dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas, sin hacer distinción, a fin de que sea respetado dicho principio; a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. Dicho criterio se encuentra reflejado en la tesis número P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."⁴⁶

149. Sobre la no subordinación, se estableció que es el más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

150. En este caso, esta Primera Sala considera que el actuar del Congreso Local violentó el principio de división de poderes porque se atribuyó facultades de control respecto de otro poder que no están previstas constitucionalmente, generando un desequilibrio en los poderes de la entidad federativa que, a juicio de esta Primera Sala, redundaron en una afectación a la autonomía del Poder Ejecutivo Local en grado de subordinación y, en última instancia, al principio democrático.

⁴⁵ Controversia constitucional 78/2003 resuelta en sesión del día veintinueve de marzo de dos mil cinco por **unanimidad** de once votos.

⁴⁶ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.



151. Retomando algunas conclusiones a las que se llegó en esta ejecutoria, las reglas procesales contenidas en el acuerdo impugnado se emitieron con la finalidad de que el Congreso Local impusiera una sanción al titular del Poder Ejecutivo Local que podía derivar en su destitución. De esa forma, el Congreso Local afectó directamente la continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno del titular del Poder Ejecutivo Local que es un cargo para el que fue democráticamente electo, y que representa una condición material para el ejercicio del resto de las competencias que tiene constitucionalmente asignadas.

152. En ese tenor, esta Primera Sala considera que las garantías de legalidad e igualdad jurídicas aplicadas a las relaciones entre poderes y vistas desde la lógica de un sistema de pesos y contrapesos constituyen, asimismo, garantías institucionales que puede hacer valer el titular del Poder Ejecutivo en contra del resto de los poderes de la entidad federativa, de manera que el ejercicio de sus competencias solamente pueda ser limitado por actos de control de otros poderes que estén claramente previstos en el diseño constitucional, y no a través de, por ejemplo, leyes privativas o procedimientos *ad hoc*.

153. Por tanto, esta Primera Sala considera que el acuerdo impugnado por el que se emiten las reglas procesales es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo procedente es declarar su invalidez, ya que el procedimiento descrito en esas reglas procesales no se ajustó a ninguno de los sistemas de responsabilidad previstos en el título cuarto de la Constitución Federal, o en el título séptimo de la Constitución Local y, por ello, resulta en una intromisión indebida del Congreso Local en el funcionamiento del Poder Ejecutivo, que se deposita en su titular, conforme al artículo 81 de la Constitución Local.⁴⁷

154. Lo anterior, sin que se desconozca la competencia que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le reconoció al Congreso Local para identificar el tipo de responsabilidad a que da lugar la conducta ilícita atribuida al titular del Poder Ejecutivo Local y desplegar las facultades que tenga asignadas, pues las resoluciones de ese tribunal no fueron materia de la controversia, por tanto, se encuentran plenamente vigentes. En consecuencia, se deja a

⁴⁷ "Artículo 81. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se titulará gobernador del Estado."



salvo esa facultad para que el Congreso Local regularice el proceso de atribución de responsabilidades que ordenó la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sea el propio Poder Legislativo quien elija el tipo de responsabilidad que corresponde al Poder Ejecutivo Local conforme a sus competencias y las estipulaciones constitucionales y legales existentes aplicables.

155. Consecuentemente, al haber resultado fundado el concepto de invalidez hecho valer por el Poder actor, relativo a su integración, resulta innecesario el estudio de los restantes planteamientos de invalidez. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁴⁸

156. Finalmente, la invalidez decretada del acuerdo impugnado debe hacerse extensiva al Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento impugnado en la ampliación de demanda, porque su validez depende de las reglas procesales al ser justamente la materialización del Acuerdo impugnado en la demanda y que se acaba de decretar su invalidez por ser contrario a la Constitución Federal.

X. Efectos

157. De conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta resolución al Congreso del Estado de Nuevo León.

XI. Puntos resolutivos

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Acuerdo Número 200 impugnado por el que el Congreso del Estado de Nuevo León expidió las reglas procesales

⁴⁸ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705.



que se aplicarían en el proceso para sancionar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad y a Manuel Florentino González Flores, publicado el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad, así como la invalidez por extensión del Acuerdo de Radicación e Inicio de Procedimiento derivado de las reglas procesales referidas.

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

Notifíquese; a las partes, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a su Sala Regional Especializada y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de tres votos** de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente. Votaron en contra las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 2021.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 310/2019.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió por mayoría de tres votos¹ la controversia constitucional 310/2019, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado

¹ De los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de quien suscribe este voto concurrente, en calidad de presidente de la Sala, contra los emitidos por las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat.



de Nuevo León, en sesión pública remota de cinco de agosto de dos mil veinte. La materia de la controversia consistió en el análisis sobre la impugnación del acuerdo por el que el Congreso del Estado de Nuevo León expidió las reglas procesales que se aplicarían en el proceso para sancionar al titular del Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno de la referida entidad, publicado el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, así como el diverso acuerdo de radicación e inicio de procedimiento derivado de las reglas procesales referidas.

I. Razones de la sentencia

2. En la sentencia, la mayoría de los Ministros que integramos la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideramos que la presentación de la demanda y su ampliación fueron oportunas; asimismo, que quien promovió la controversia y la ampliación contaba con facultades para ello, y que quien compareció en representación de la autoridad demandada igualmente contaba con facultades legales para dichos efectos.
3. Previo al estudio de fondo, desestimamos cuatro causas de improcedencia. La primera, relativa al alegato de falta de interés legítimo del poder actor, al observar que en la controversia se controvertió una potencial violación al artículo 116 de la Constitución Federal, en detrimento del principio de división de poderes, lo que redundaba en una cuestión de fondo del asunto.
4. La segunda causa, sobre el planteamiento de cosa juzgada y ejecución de una sentencia, en virtud de concluir que los actos impugnados no constituían una sentencia o su ejecución, sino que solamente correspondía al Alto Tribunal verificar que el Congreso del Estado de Nuevo León se haya ajustado a alguno de los sistemas de responsabilidad que contempla la Constitución Federal, sin menoscabo de la competencia que le reconoció el Tribunal Electoral para participar en el procedimiento sancionatorio, dispuesto en el título cuarto de la Constitución Federal.
5. La tercera causa de improcedencia desestimada, relativa al señalamiento de que el caso trataba de materia electoral y no se agotó la vía, determinándose que los actos impugnados no constituían materia electoral y en consecuencia no debió agotarse el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador. Así como que en la demanda no se impugnaban leyes electorales, ni actos o resoluciones electorales.
6. Finalmente, por cuanto a la cuarta causa de improcedencia desestimada, concierne a que los acuerdos impugnados no trataban de actos definitivos



sino intermedios, se consideró que el acuerdo impugnado por el que se emiten las reglas procesales sí constituye un acto definitivo pues se trata de un dictamen que ya fue aprobado por el pleno del Congreso de Nuevo León, traducido en un punto de acuerdo y que además fue publicado. Aunado a que el Poder actor hacía valer violaciones directas a la Constitución Federal.

7. Para el estudio de fondo, en la sentencia se concluyó que los conceptos de invalidez hechos valer por el Poder Ejecutivo Local resultaron esencialmente fundados, bajo la consideración de que el acuerdo impugnado violó la garantía de legalidad y el principio de igualdad jurídica, al constituir una ley privativa de un procedimiento que se hizo *ad hoc* y, por lo tanto, también vulneró el principio de división de poderes en grado de subordinación en perjuicio del titular del Poder Ejecutivo Local.

II. Razones de la concurrencia

8. Si bien estoy de acuerdo en que se declarara procedente y fundada la controversia constitucional, así como la invalidez de los acuerdos impugnados, difiero de ciertas consideraciones que sostienen la invalidez decretada y quiero señalar razones adicionales que debía contener la resolución.
9. En efecto, no comparto la afirmación en cuanto a una interpretación de las resoluciones de origen del Tribunal Electoral, en el sentido de que versan sobre un mandato concreto al Congreso Local consistente en revisar el marco normativo aplicable al Estado de Nuevo León para determinar si la conducta acreditada encuadra en algún supuesto de responsabilidad aplicable en la entidad y actuar conforme a las facultades que en cada caso tuvieran.
10. A mi parecer, el análisis que correspondía efectuar a la Primera Sala era verificar que el Congreso del Estado de Nuevo León se hubiese ajustado a alguno de los sistemas de responsabilidad que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el resto de las leyes aplicables, sin menoscabo de la competencia que le reconoció el Tribunal Electoral para participar en el procedimiento sancionatorio.
11. Desde mi perspectiva, la metodología para la solución de dicha problemática consistía en: a) definir qué tipo de responsabilidad daba lugar el ilícito que tuvo por acreditado el Tribunal Electoral respecto del titular del Ejecutivo de Nuevo León; luego, b) precisar qué establece la Constitución Federal en el procedimiento de adjudicación de responsabilidad e imposición de sanciones, dependiendo del tipo de responsabilidad de que se tratara; y, c) finalmente,



verificar si el acuerdo impugnado se ajustaba a las facultades que el marco constitucional y legal prevé en el procedimiento correspondiente.

12. Ello, precisamente porque en la fijación de la litis de la controversia se destacó que el análisis únicamente abordaría la actuación del Congreso del Estado de Nuevo León, dejando de lado el estudio de los conceptos de invalidez tendentes a controvertir los razonamientos o fundamentos de las sentencias emitidas por los órganos electorales de origen, lo que debió seguirse en el fondo, aun cuando pudieran indicar una contradicción entre lo dispuesto en la resolución principal, confirmada por la Sala Superior, y lo sustentado en la resolución incidental.
13. De ahí que me aparte de la afirmación en el sentido de que una interpretación integral de las resoluciones del Tribunal Electoral, para efectos de la resolución de la controversia constitucional de que se trata, implicaba el mandato concreto al Congreso Local en revisar el marco normativo aplicable al Estado de Nuevo León para determinar si la conducta acreditada encuadraba en algún supuesto de responsabilidad del marco normativo local aplicable, y actuar conforme a las facultades que en cada caso tuvieran.
14. En mi opinión, el ejercicio de regularidad constitucional debía examinar si la emisión del acuerdo impugnado por parte del Congreso Local del Estado de Nuevo León se apegaba o no a los procedimientos para adjudicar responsabilidades y aplicar sanciones a los servidores públicos previstos en nuestra Constitución Federal.
15. En tal virtud, me parece que el tipo de responsabilidad por la infracción del titular del Poder Ejecutivo Local fue de carácter político, en atención a que la conducta que el Tribunal Electoral tuvo por acreditada fue la de uso parcial (con fines electorales) de los recursos públicos, pues se dijo que aquél era responsable por no tomar las medidas óptimas, eficaces y adecuadas para evitar el despliegue del uso del servicio público para captar apoyos ciudadanos en días y horas hábiles en favor de su candidatura independiente a la presidencia de la República para obtener su registro como candidato.
16. Al respecto, los artículos 109 y 110 constitucionales contienen los supuestos y las sanciones que deben observarse en ese tipo de juicios. Ciertamente, la Constitución Federal señala los únicos supuestos que los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas pueden ser sujetos a un juicio de responsabilidad política, así como el procedimiento a seguir.



17. En particular, el artículo 110 constitucional prevé los únicos casos en que pueden ser sujetos de juicio político los ejecutivos de las entidades federativas. Esto es, por una violación grave a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Enfatizando que la resolución del juicio político es únicamente declarativa y que se comunicará a las Legislaturas de las entidades federativas para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.
18. En síntesis, el procedimiento del juicio político consiste en dos etapas. La primera de ellas la Cámara de Diputados funge como autoridad instructora, con audiencia del acusado, para que erigida en jurado de acusación decida por mayoría absoluta si procede a la acusación ante la Cámara de Senadores. Mientras en la segunda etapa, una vez recibida la acusación en la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, previa audiencia del acusado, emite su resolución correspondiente por las dos terceras partes. Esta resolución solamente tiene efectos declarativos, es decir, no se permite imponer una sanción, sino que dicha resolución debe comunicarse a las Legislaturas de las entidades federativas para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponde.
19. En el caso concreto, las reglas procesales difieren del procedimiento de juicio político en aspectos sustantivos, aunque en otros aspectos pudieran tener cierta similitud.
20. Principalmente, advierto que los procedimientos no contemplan las mismas etapas en el procedimiento de individualización de la sanción e, incluso, se priva a otros órdenes de gobierno ejercer las facultades que constitucional o legalmente tienen asignadas.
21. Así, el procedimiento de responsabilidades contra el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León debió haber comenzado por la acusación respectiva de la Cámara de Diputados y, posteriormente, por la resolución declarativa de la Cámara de Senadores. Ausentes estos elementos, el Congreso Local no estaba en condiciones para emitir el acuerdo que contiene las reglas procesales para sancionar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.
22. Por otra parte, considero que el Congreso Local creó un catálogo de sanciones (apercibimiento, amonestación, multa, destitución y/o inhabilitación) que no corresponden a las previstas en el artículo 110 de la Constitución Federal,



para el caso de un juicio político (destitución e inhabilitación de servidores públicos).

23. En mi opinión, los anteriores elementos resultaban suficientes para evaluar la actuación del Congreso Local y establecer que resultaba una actuación arbitraria que afectó de manera indebida el funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.
24. El Congreso Local creó un procedimiento especial para sancionar al titular del Poder Ejecutivo Local, en lugar de apegarse al sistema de responsabilidad contemplado a nivel constitucional y también previsto en la legislación local para aplicar dichas normas en el proceso que se analiza. Ciertamente, ese novedoso procedimiento del Congreso Local no se ajusta al juicio político previsto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, pues al tratarse de una vulneración al párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, así como la violación de normas federales, en tanto se trató de la obtención del registro para ser candidato a presidente de la República, se debió señalar que lo procedente era el juicio político previsto en la Constitución Federal.
25. Lo anterior, sin soslayar la competencia que la Sala Regional Especializada le reconoció al Congreso Local para participar en el procedimiento sancionatorio, que en el caso no correspondía cuestionar, pues –reitero– las resoluciones de ese tribunal no fueron materia de la controversia, aunque –cabe aclararlo de ninguna manera podría interpretarse como una habilitación para crear un procedimiento fuera del marco constitucional y sancionar a un titular de un poder como es el gobernador del Estado de Nuevo León, puesto que, insisto, los procedimientos para adjudicar responsabilidades y aplicar sanciones a los servidores públicos ya están previstos en nuestra Constitución Federal, en los términos antes expresados.
26. Consecuentemente, si bien mi posición es coincidente con el sentido alcanzado en la resolución, me aparto de ciertas consideraciones en que se sostiene la razón de invalidez del acuerdo impugnado, en los términos destacados en el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 2021.

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2 POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

DEMANDA DE AMPARO. PROCEDE DESECHARLA POR ACTUALIZARSE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO TIENE A SU ALCANCE MEDIOS PROBATORIOS SUFICIENTES PARA CONCLUIR QUE LA PARTE QUEJOSA NO TIENE EL CARÁCTER DE TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 240/2020. ENTRE LAS SUS-
TENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS
ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO
CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-
RIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCI-
MO NOVENO CIRCUITO. 27 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS
DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA
AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL
MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA:
GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.

2. Presupuestos procesales

5. **2.1. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la



Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre tres Tribunales Colegiados de diferente Circuito, de diferente especialidad (administrativa, civil y laboral), cuyo conocimiento es competencia de la Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

6. 2.2. Legitimación. La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues fue formulada por el Juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Tamaulipas.

3. Criterios contendientes

7. A continuación, se describen las ejecutorias materia de la denuncia. Por razón de método, únicamente se narran las circunstancias y argumentos relacionados con el posible tema de contradicción, que consiste en determinar si la calidad de persona extraña a juicio, se puede analizar desde la presentación de la demanda y, en su caso, cuando se tengan todas las actuaciones que permiten determinar que no tiene tal calidad, desecharla por considerarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia o bien, debe ser estudiada hasta la audiencia constitucional.

8. 3.1. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito al resolver el recurso de queja laboral 55/2020. Los antecedentes de dicho juicio son los siguientes:

9. Javier Erick Contreras Olguín promovió demanda laboral en contra de Asesores de Franquicias Profesionales, Sociedad Anónima de Capital Variable, de quien reclamó, entre otras prestaciones, la indemnización constitucional, derivado del despido injustificado del cual fue objeto.

10. El diez de enero de dos mil veinte, la Junta laboral emitió el laudo, en el que se condenó a la demandada al pago de las prestaciones reclamadas por el actor.



11. Inconforme, la parte quejosa por conducto de su apoderado legal, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Junta mencionada, así como del presidente y actuario de dicha Junta, de quienes de manera esencial, reclamó el emplazamiento de siete de agosto de dos mil diecisiete, practicado a la promovente del amparo en el expediente laboral, promovido por Javier Erick Contreras Olguín, contra la demandada; así como todas las actuaciones posteriores llevadas a cabo dentro de dicho juicio, destacando el laudo y su ejecución, esto último en vía de consecuencia del emplazamiento reclamado.

12. El Juez Sexto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro mediante proveído de doce de marzo de dos mil veinte, desechó de plano la demanda al considerar que la parte demandada carecía del carácter de persona extraña al juicio por equiparación, pues advirtió que la misma conocía de los datos de identificación del juicio laboral entablado en su contra, desde antes de que se emitiera el laudo de diez de enero de dos mil veinte.

13. Lo anterior fue justificado, al advertir el escrito de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual, el representante legal de la parte demandada, solicitó copias certificadas de todo lo actuado, señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, así como autorizados para tales efectos, señalando al rubro las partes en el juicio, el número de juicio y dirigiendo su escrito a la Junta responsable.

14. El Tribunal Colegiado del conocimiento, en sesión de seis de octubre de dos mil veinte declaró **infundado** el recurso de queja interpuesto en contra del acuerdo de desechamiento de demanda.

15. Lo anterior, porque el Tribunal Colegiado consideró ineficaz el agravio expuesto por la quejosa, toda vez que confundió la circunstancia de la oportunidad de la demanda, con la improcedencia del juicio de amparo, aunque era verdad que le entregaron las copias certificadas del juicio el veinte de febrero de dos mil veinte, esto es, con posterioridad de la emisión del laudo y aunque por esa circunstancia, la demanda de amparo fue presentada en forma oportuna, de cualquier manera sería improcedente, porque era indispensable tener el carácter de tercero extraño a juicio por equiparación, cuestión que incluso, combatió de manera deficiente, ya que hizo depender del conocimiento pleno del acto



reclamado, cuando le entregaron las copias certificadas, no así para tener la calidad de tercero extraño a juicio por equiparación.

16. 3.2. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver el recurso de queja 72/2020. Los antecedentes de dicho asunto son los siguientes:

17. El titular de la Unidad Jurídica del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promovió juicio de amparo en contra del Juez Décimo Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz, por la emisión de la sentencia de treinta de agosto de dos mil diecinueve, mediante la cual se resolvió que la parte quejosa es propietaria de una fracción de terreno ubicado en la congregación "**El Barreal**", Municipio de Córdoba, Veracruz, con una superficie de dos hectáreas y, por consecuencia, de la Capilla San Miguel Arcángel, inscrita en el Registro Federal Inmobiliario. Asimismo, se declaró la nulidad del Registro Federal Inmobiliario, y en cuyo juicio no fue partícipe el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, por lo que no fue oído ni vencido en juicio contencioso, de lo cual se hizo sabedor mediante el acuerdo de doce de septiembre de dos mil diecinueve.

18. El Juez Décimo Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz del conocimiento declaró carecer de competencia al tener el carácter de autoridad responsable y el Juzgado Décimo Segundo de Distrito aceptó ésta, por lo que mediante acuerdo de veintiuno de enero de dos mil veinte, este último desechó de plano la demanda al considerar que la parte demandada carecía del carácter de persona extraña al juicio por equiparación, pues advirtió que la misma promovió incidente de nulidad de actuaciones contra el emplazamiento realizado en dicho juicio, el cual se declaró infundado mediante resolución de quince de diciembre de dos mil diecisiete.

19. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte, declaró **infundado** el recurso de queja al determinar que de conformidad con los artículos 112 y 113 de la Ley de Amparo, era factible desechar la demanda de acuerdo con el diverso 62 de la citada ley de la materia si se advertía que la promovente no tiene el carácter de tercero extraño a juicio dado que de la copia simple de la sentencia que



anexó a su demanda y de la información obtenida en el SISE, se obtenía que la quejosa promovió incidente de nulidad de actuaciones con el emplazamiento realizado en ese juicio, de ahí que se trataba de una causal notoria y manifiesta.

20. A la anterior conclusión llegó el Tribunal Colegiado de Circuito, al calificar de inoperantes los agravios porque la recurrente adujo cuestiones relativas a: la conceptualización de la figura de tercero extraño a juicio, las ilegalidades acaecidas en el juicio de donde derivan los actos reclamados; la falta de legitimación para intervenir en el proceso de donde derivan los actos reclamados; la inconstitucionalidad del actuar de la autoridad responsable; y, las características jurídicas de los bienes propiedad de la nación, sin que se encontraran enderezadas a controvertir de manera alguna los razonamientos que le dan sustento a la resolución impugnada, situación necesaria para atender sus alegaciones, en los casos donde –como éste– no es procedente la suplencia de la deficiencia de la queja.

21. Además, el cuarto agravio lo consideró infundado, porque el hecho de que alguna parte interpusiera un incidente en un juicio en el cual se aducía no haber sido emplazado o que fue ilegalmente emplazado, implicaba que tuviera intervención en el juicio principal, en tanto que el propio incidente es parte del proceso en el cual se interponía.

22. 3.3. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito al resolver el recurso de queja civil 76/2020. Los antecedentes del presente asunto son los siguientes:

23. Gloria Medina Ramírez como albacea provisional de la sucesión intestamentaria, por conducto de quien se ostentó como su apoderado general, promovió juicio de amparo indirecto contra el auto de diecisiete de junio de dos mil veinte, dictado en el juicio sucesorio testamentario de Ma. Amelia Pérez Medina en el expediente número 190/2020, del que por razón de turno correspondió conocer al Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado, con residencia en Ciudad Madero, Tamaulipas.

24. En el acuerdo inicial, se requirió al promovente para que acreditara la personalidad con que se ostentaba.



25. En proveído de veintidós de julio siguiente, por una parte se tuvo a la promovente dando cumplimiento al requerimiento, por lo que se formó y radicó el asunto; y, por otra, se desechó de plano la demanda de amparo, al determinar que de acuerdo a las constancias con las que se contaba, quedaba en evidencia que la inconforme hizo valer sus defensas como heredera de la sucesión tramitada en el expediente 190/2020, por lo que tuvo oportunidad de ser oída e imponerse de las actuaciones relativas para defenderse en el juicio natural (donde fue dictado el acto reclamado) al no haberse emitido sentencia definitiva, pues el estado procesal del juicio de origen en cuestión, le permitió preparar actos de defensa a través de los recursos ordinarios, de ahí que ante tales circunstancias no le otorgaba el carácter de persona extraña a juicio. Lo anterior con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción III, inciso c), y fracción VII, de la Carta Magna y artículo 107, fracción VI, de la ley de la materia, interpretados en sentido contrario.

26. Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de queja.

27. El Tribunal Colegiado del conocimiento declaró que los motivos de agravio eran fundados, al considerar que la causa de improcedencia para desechar la demanda no era indudable y manifiesta porque implicaba un pronunciamiento apriorístico, lo que determinó que debía ser materia, en su caso, de una sentencia constitucional.

28. Explicó que las consideraciones que sirvieron para el desechamiento de la demanda de amparo, no eran propias del auto inicial, pues el examen o juicio del carácter que le asistía a la inconforme, la aplicabilidad de las jurisprudencias y la interpretación de preceptos no debían ser realizados en forma preliminar, desde el primer proveído que se emitía en el juicio, sino al dictarse la resolución que le ponía fin, ya que de esta manera se propiciaba el análisis reflexivo y acucioso y se reducía el margen de una determinación incorrecta.

4. Inexistencia de la contradicción

29. A fin de verificar si en la especie existe la contradicción de tesis denunciada, se debe tomar en cuenta el criterio del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRA-



DICCION DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION 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."¹

¹ Cuyo texto es el siguiente. "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Registro digital: 164120, Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tipo jurisprudencia, tesis P./J. 72/2010, página 7.



30. De los antecedentes y consideraciones sustentados en las ejecutorias sintetizadas, esta Segunda Sala concluye que no existe la contradicción de tesis denunciada por lo que respecta del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, ya que se advierte que dicho órgano jurisdiccional únicamente consideró ineficaz el agravio expuesto por la quejosa, al confundir la circunstancia de la oportunidad de la demanda con la improcedencia del juicio, toda vez que se manifestó que le entregaron las copias certificadas del juicio el veinte de enero de dos mil veinte, esto es, con posterioridad a la emisión del laudo y aunque sea por esa circunstancia la demanda de amparo fue presentada en forma oportuna, de cualquier forma sería improcedente porque era indispensable tener el carácter de tercero extraño a juicio por equiparación, cuestión que combatió de manera deficiente ya que hizo depender del conocimiento pleno del acto reclamado cuando le entregaron las copias certificadas, no así para tener la calidad de tercero extraño por equiparación.

31. Por tanto, ante tales consideraciones el Tribunal Colegiado no realizó un pronunciamiento específico, porque solamente era el patrón y, por ende, no estaba en aptitud de suplir la deficiencia de la queja, por lo que la sentencia de dicho Tribunal Colegiado no puede ser considerada en la contradicción de tesis denunciada.

5. Existencia de la contradicción

32. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de interpretación. Para determinar su

² Jurisprudencia P./J. 72/2010, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, registro digital: 164120; tesis P. XLVII/2009, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, página 67, registro digital: 166996.



existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.²

33. En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se cumple con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis, en razón de que:

I. Los tribunales contendientes conocieron de una misma cuestión litigiosa, consistente en determinar si es motivo indudable el análisis de la figura de la persona extraña a juicio para desechar de plano la demanda; y

II. Adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración. Por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito determinó que es posible desechar la demanda al no demostrar el carácter de persona extraña a juicio; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito determinó que no es un motivo manifiesto e indudable porque el análisis de la figura de la persona extraña a juicio aun cuando se tengan todas las actuaciones, debe analizarse en la audiencia constitucional.

34. Cabe señalar que se advierte que los citados Tribunales Colegiados contendientes aun cuando cada una de las soluciones tocó diferentes aspectos accesorios o secundarios, se pronunciaron sobre el desechamiento de la demanda de amparo cuando quien promueve el juicio en carácter de persona extraña a juicio, sin acreditar tal carácter.

35. En lo particular cobra aplicación la tesis aislada sustentada por el Tribunal Pleno P. XLVII/2009,³ de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

³ Registro digital: 166996. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67.



36. En razón de lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que sí existe la contradicción de tesis, surgiendo la interrogante consistente en determinar si: **¿Se actualiza o no un motivo indudable y manifiesto de improcedencia del juicio de amparo indirecto, cuando el Juez al analizar la demanda y sus anexos determina que el promovente no tiene el carácter de tercero extraño por equiparación y, por ende, puede desecharla?**

5. Estudio

37. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el que a continuación se expone.

38. El artículo 107 de la Constitución Federal, en sus fracciones III, inciso c), y VII establece lo siguiente:

"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:

"...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

"...

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto



reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia; ..."

39. Por otra parte, en el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo se establece:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas."

40. Conforme a los preceptos anteriores, el juicio de amparo procede contra actos u omisiones, dentro o fuera de juicio que afecte a persona extraña a juicio, entendiéndose como tal aquella que no ha sido considerada como parte en sentido material en el proceso, pero que resiente perjuicio dentro de aquél o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída y vencida por desconocer las actuaciones relativas quedando incluido en la parte que no fue emplazada o lo fue incorrectamente.

41. Al efecto, es aplicable la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de rubro: "PERSONA EXTRAÑA A JUICIO, CONCEPTO DE."⁴

42. Por otra parte, se tiene que el tercero extraño por equiparación, es el sujeto que siendo parte formal de la controversia por ser el demandado, no fue

⁴ Cuyo texto es: "Para los efectos del juicio de amparo, en los términos del artículo 114, fracción V, de la ley de la materia, persona extraña es, en principio, aquella que no ha figurado en el juicio o en el procedimiento como parte en sentido material, pero que sufre un perjuicio dentro del mismo o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por desconocer las actuaciones relativas, quedando incluida en este concepto, asimismo, la parte que no fue emplazada o que fue emplazada incorrectamente.". Datos de Localización: Novena «Época». Registro digital: 196932. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, materia común, tesis P./J. 7/98, página 56.



llamado a juicio, o bien, que fue defectuoso el emplazamiento y que, por ello, no pudo comparecer al procedimiento en defensa de sus intereses.

43. En relación con dicha figura procesal, es de señalarse que el Máximo Tribunal emitió la jurisprudencia: "PERSONA EXTRAÑA A JUICIO POR EQUIPARACIÓN. NO TIENE ESA CALIDAD EL QUEJOSO QUE CONOCE LA EXISTENCIA Y LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL JUICIO AL QUE PRETENDE SER LLAMADO, AUNQUE NO HAYA COMPARECIDO A AQUÉL (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 18/92)."⁵

⁵ Cuyo texto es: "Acorde con la jurisprudencia P./J. 39/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 93, con el rubro: 'PERSONA EXTRAÑA A JUICIO. CARECE DE TAL CARÁCTER QUIEN COMPARECIÓ AL PROCEDIMIENTO NATURAL, POR LO QUE DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO AL ACTUALIZARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73. FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE AMPARO, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 114, FRACCIÓN V, APLICADA EN SENTIDO CONTRARIO, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, AUN CUANDO HAYA SIDO PROMOVIDO DENTRO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 21 DE LA PROPIA LEY.', la persona extraña a juicio por equiparación pierde ese carácter cuando, en su calidad de parte formal en el juicio del que reclama la omisión o ilegalidad del emplazamiento, comparece a dicho proceso judicial. Ahora bien, lo anterior no amplía el criterio sustentado por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 3a./J. 18/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 58, octubre de 1992, página 16, de rubro: 'EMPLAZAMIENTO, FALTA O ILEGALIDAD DEL, EN MATERIA CIVIL. DEBE RECLAMARSE A TRAVÉS DEL AMPARO DIRECTO SI SE TIENE CONOCIMIENTO DE ÉL ANTES DE QUE SE DECLARE EJECUTORIADA LA SENTENCIA.', en la que se afirmó que basta el conocimiento de la existencia del juicio natural, aún no resuelto mediante sentencia definitiva, para que el quejoso que se ostenta como persona extraña por equiparación carezca de tal carácter. Ello es así, porque en la ejecutoria que dio origen al criterio primeramente citado, el Tribunal en Pleno examinó el caso específico en que el quejoso –demandado en el juicio de origen– alegó omisión o ilegalidad del emplazamiento y, no obstante ello, compareció al juicio y la conclusión alcanzada fue que tal comparecencia impide otorgar al peticionario la calidad de extraño a juicio. De ahí que tal determinación no es extensiva a todos los casos, por lo que no es válido afirmar que el carácter de extraño a juicio alegado por la parte formal en el juicio de origen se pierda solamente si concurren ambos requisitos, esto es, el conocimiento del juicio y la comparecencia a él, pues como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en asuntos similares, basta que el promovente del amparo tenga conocimiento del juicio seguido en su contra antes de que se dicte sentencia o ésta cause ejecutoria para que pierda el carácter de extraño al juicio, en cuyo caso está en aptitud de integrarse a la relación procesal para hacer valer los recursos y medios de defensa ordinarios previstos en la ley para ejercer su garantía de audiencia.". Datos de Localización: Décima Época. Registro digital: 2000619. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, materia común, tesis 1a./J. 9/2012 (10a.), página 681.



44. En otro orden de ideas, el Juez de amparo no podrá admitir a trámite la demanda de amparo, en caso de existir una causa manifiesta e indudable de improcedencia en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, que dice lo siguiente:

"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."

45. Al respecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia han sustentado que las causales de improcedencia al ser normas de excepción a la conformación del juicio, son de estricta aplicación y, por ende, no pueden establecerse por presunciones ni comprendiendo en ellas casos distintos a los contemplados en los supuestos legales previstos, sino por el contrario, la actualización de tales causales en un caso determinado deben ser claras e indiscutibles.

46. Por tanto, es dable sostener que para que el Juez de Distrito esté en aptitud de desechar la demanda, la causa de improcedencia debe ser tan clara y evidente que no exista duda respecto de su actualización; esto es, debe tener la convicción de que aun cuando se siguiera la secuela del juicio, no se cambiaría de determinación.

47. Ahora bien, en caso de que el promovente del juicio de amparo se ostente en calidad de tercero extraño a juicio por equiparación, y el Juez de Distrito que conozca de la demanda de garantías, tenga a su alcance elementos probatorios suficientes de los que se advierta que el promovente tuvo intervención en el juicio y estuvo en posibilidad de preparar actos en su defensa a través de los recursos y medios ordinarios, es posible que concluya que la parte quejosa no tiene tal carácter.

48. En tales condiciones, es legalmente válido que el juzgador de amparo deseche la demanda de amparo por actualizarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues se tiene la convicción de que el promovente no tiene tal carácter y aun cuando se tramitara el juicio no se llegaría a una conclusión distinta.



49. Al respecto es oportuno citar la tesis: "TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN. CARECE DE ESE CARÁCTER QUIEN TUVO CONOCIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO NATURAL SEGUIDO EN SU CONTRA, ANTES DE LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA."⁶

6. Criterio que debe de prevalecer

50. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, redactado de la siguiente manera:

DEMANDA DE AMPARO. PROCEDE DESECHARLA POR ACTUALIZARSE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO TIENE A SU ALCANCE MEDIOS PROBATORIOS SUFICIENTES PARA CONCLUIR QUE LA PARTE QUEJOSA NO TIENE EL CARÁCTER DE TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN.

Hechos: Al resolver diversos recursos de queja, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre si procede o no el desechamiento de una demanda de amparo por actualizarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, cuando quien promueve con el carácter de tercero extraño a juicio por equiparación no acredita tener tal carácter.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que procede desechar la demanda de amparo por actuali-

⁶ Cuyo texto es: "Si el quejoso en el juicio de amparo se ostenta como tercero extraño al juicio por equiparación, pero de autos se advierte que tuvo conocimiento del procedimiento de origen seguido en su contra cuando aún no se había dictado la sentencia respectiva, el amparo en vía indirecta es improcedente porque ya no puede considerarse que se ubique en el supuesto relativo a que la falta de emplazamiento o su ilegalidad le haya ocasionado un total desconocimiento que le impidió imponerse de los autos y defender sus intereses dentro del procedimiento, infringiendo en su perjuicio la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese tenor, si aquél tuvo conocimiento del juicio natural y estuvo en posibilidad de agotar los recursos o medios ordinarios de defensa, no se actualiza el supuesto de procedencia del juicio de garantías establecido en el artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo.". Datos de Localización: Décima Época. Registro digital: 2000293. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 2, febrero de 2012, materias común y constitucional, tesis 2a./J. 47/2011 (10a.), página 1627.



zarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, cuando el Juez de Distrito tiene a su alcance medios probatorios suficientes para concluir que el quejoso no tiene el carácter de tercero extraño al juicio por equiparación.

Justificación: De conformidad con los artículos 107, fracciones III, inciso c), y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 107, fracción VI, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo procede contra actos u omisiones, dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas al juicio. Por otra parte, se tiene que el tercero extraño por equiparación es el sujeto que siendo parte formal de la controversia, por ser el demandado, no fue llamado al juicio, o bien, que fue defectuoso el emplazamiento y que, por ello, no pudo comparecer al procedimiento en defensa de sus intereses. En otro orden, se tiene que el Juez de amparo no podrá admitir a trámite la demanda relativa, en caso de existir una causa manifiesta e indudable de improcedencia en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo. Luego, cuando el juzgador de amparo que conoce de la demanda tiene a su alcance los elementos probatorios suficientes que le permiten deducir que el promovente no tiene el carácter de tercero extraño al juicio por equiparación, es legalmente válido que deseche la demanda de amparo, en tanto que aun cuando se tramitara el juicio no se llegaría a una conclusión distinta.

7. Puntos resolutivos

51. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis respecto del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente), en cuanto al primer resolutivo. El Ministro Luis María Aguilar Morales votó en contra. Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente) en cuanto a los resolutivos segundo, tercero y cuarto.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEMANDA DE AMPARO. PROCEDE DESECHARLA POR ACTUALIZARSE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO TIENE A SU ALCANCE MEDIOS PROBATORIOS SUFICIENTES PARA CONCLUIR QUE LA PARTE QUEJOSA NO TIENE EL CARÁCTER DE TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN.

Hechos: Al resolver diversos recursos de queja, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre si procede o no el desechamiento de una demanda de amparo por actualizarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, cuando quien promueve con el carácter de tercero extraño a juicio por equiparación no acredita tener tal carácter.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que procede desechar la demanda de amparo por actualizarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, cuando el Juez de Distrito tiene a su alcance medios probatorios suficientes para concluir que el quejoso no tiene el carácter de tercero extraño al juicio por equiparación.

Justificación: De conformidad con los artículos 107, fracciones III, inciso c), y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 107, fracción VI, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo procede contra actos u omisiones, dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas al juicio. Por otra parte, se tiene que el tercero extraño por equiparación es el sujeto que siendo parte formal de la controversia, por ser el demandado, no fue llamado al juicio, o bien, que fue defectuoso el emplazamiento y que, por ello, no pudo comparecer al procedimiento en defensa de sus intereses. En otro orden, se tiene que el Juez de amparo no podrá admitir a trámite la demanda relativa, en caso de existir una causa manifiesta e indudable de improcedencia en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo. Luego, cuando el juzgador de amparo que conoce de la demanda tiene a su alcance los elementos probatorios suficientes que le permiten deducir que el promovente no tiene el carácter de tercero extraño al juicio por equiparación, es legalmente válido que deseche la demanda de amparo, en tanto que aun cuando se tramitara el juicio no se llegaría a una conclusión distinta.

2a./J. 5/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 240/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. 27 de enero de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe de Jesús Hernández Velázquez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver la queja 72/2020, y el diverso sustentado por el Primer



Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, al resolver la queja 76/2020.

Tesis de jurisprudencia 5/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO. LA DOCUMENTAL PRIVADA CONSISTENTE EN LA CARTA DE BIENVENIDA A UBER COMO USUARIO PASAJERO ("RIDER") O SOCIO CONDUCTOR ("DRIVER"), SUSCRITA POR EL MÁANAGER DE ESA PLATAFORMA TECNOLÓGICA EN FAVOR DE LA PARTE QUEJOSA, AL NO SER OBJETADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, TIENE PLENA EFICACIA PARA TENERLO POR ACREDITADO EN EL JUICIO QUE SE RECLAMAN NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PROPORCIONADO A TRAVÉS DE DISPOSITIVOS MÓVILES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 149/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PRIMERO Y SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA, Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, TODOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 20 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

II. Competencia

4. Esta Segunda Sala es competente para resolver la contradicción de tesis en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Cons-



titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que la contradicción se suscitó entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos al resolver amparos en revisión, y la materia sobre la que versa corresponde a la especialidad de esta Sala, por lo que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Legitimación

5. De acuerdo con lo previsto en el artículo 227, fracción II,¹ de la Ley de Amparo, el denunciante de esta contradicción de tesis está legitimado para ello, ya que fue el autorizado de los quejosos de los asuntos resueltos por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República en los que éstos emitieron uno de los criterios contendientes.²

IV. Cuestión previa

6. Del escrito de denuncia de contradicción de tesis, se aprecia que el denunciante refirió que uno de los criterios contendientes se emitió en el incidente en revisión 2/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, no obstante, de una búsqueda en el sistema integral de seguimiento de expedientes, como hecho notorio, se tiene que se trata de un amparo en revisión

¹ **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

² Es aplicable la jurisprudencia:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA.", Novena Época, registro digital: 168488, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, 2a./J. 152/2008.



y no de una incidencia, lo que se constata con el nombre de la parte quejosa que aparece en ese amparo en revisión y el que se menciona en el escrito de denuncia, así como con los actos reclamados y autoridades responsables, por lo que lo procedente es que el asunto que se tenga participando en esta contradicción de tesis sea el amparo en revisión 2/2019 del índice del mencionado órgano jurisdiccional.

V. Existencia de la contradicción

7. De acuerdo con los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la configuración de la contradicción de tesis surge si los tribunales contendientes examinaron, en los asuntos implicados en la denuncia, cuestiones jurídicas esencialmente iguales, incluso si parten de aspectos fácticos distintos, y respecto de tales cuestiones arriban a posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.³

8. De igual forma, este Alto Tribunal 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 que, además, la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos tenga el carácter de generalidad y no de particularidad o individualidad, de manera que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el objetivo que persigue que es dar certidumbre jurídica.

9. En ese sentido, esta Segunda Sala estima que, por un lado, existe contradicción de criterios y, por otro, no, y para corroborarlo, en primer lugar, es necesario precisar las posturas de los órganos jurisdiccionales que involucra, destacando que en todos los asuntos sometidos a su consideración, los actos reclamados fueron normas que regulan el servicio de transporte prestado a través de plataformas tecnológicas en el Municipio de Tijuana, Baja California, contenidas tanto en

³ Este criterio se encuentra plasmado en la jurisprudencia:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", registro digital: 164120, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, P./J. 72/2010.



el Reglamento de Transporte Público para ese Ayuntamiento, como en el Reglamento Interno de la Dirección Municipal del Transporte Público.

Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el amparo en revisión 60/2018

10. En el tercer agravio se combate el sobreseimiento decretado por falta de interés jurídico y legítimo.

11. El artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

12. Conforme a los artículos 5o., fracción I, de la Ley de Amparo y 107, fracción I, de la Constitución, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los reconocidos por la propia Constitución y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o debido a su especial situación frente al orden jurídico.

13. En el caso, para acreditar su interés, la parte quejosa exhibió la carta de bienvenida suscrita por el mánager de Uber-Tijuana, de la que se desprende que se encuentra registrada y dada de alta como pasajero (*RIDER*) en la plataforma tecnológica de Uber, en una fecha anterior a la presentación de la demanda de amparo y a la entrada en vigor de las disposiciones reclamadas, así como que la zona geográfica en donde se encuentra registrada dicha quejosa es la ciudad de Tijuana, Baja California, lugar geográfico en donde las normas generales reclamadas tienen su ámbito territorial de validez.

14. Lo anterior es suficiente para demostrar la relación contractual entre aquella empresa y la solicitante de amparo, puesto que de tal documental se deriva el carácter de usuaria del servicio de transporte bajo demanda en aplicación móvil, en tanto que, si bien se trata de una documental privada, no se



encuentra expresamente objetada por la autoridad, lo cual permite darle valor probatorio conforme a lo dispuesto por el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

15. Por tanto, no se comparte la conclusión alcanzada por la Juez federal en cuanto a que la carta de bienvenida aportada por la quejosa sólo constituye un indicio, ya que para restarle valor probatorio habría sido necesario que la autoridad objetara este documento privado proveniente de un tercero, lo que no aconteció, de manera que no era exigible imponer a la oferente la carga de robustecer su contenido con otros medios de convicción, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 197 de la legislación adjetiva en cita, máxime que se trata de la elaboración de un acuerdo por medios no tradicionales.

16. Según se advierte de las manifestaciones de la parte quejosa, su incorporación a la empresa de transporte se realizó por medios electrónicos, por lo que basta atender a lo dispuesto en los artículos 1803, 1805, 1811, 1832 y 1834 Bis del Código Civil Federal, según los cuales en los contratos civiles, cada uno se obliga de la manera en que quiso obligarse, sin que para la validez de un contrato se exijan formalidades determinadas, salvo que la ley disponga algo distinto, y el consentimiento puede expresarse por medios electrónicos, para concluir que no puede exigirse a la parte quejosa que exhiba un contrato en forma escrita, con firmas escritas, para demostrar sus afirmaciones, puesto que es legalmente posible la celebración de contratos electrónicos, en donde el consentimiento puede perfeccionarse a través de procedimientos que sólo incluyen la transmisión de mensajes en formas diversas, algunas de las cuales sólo dejan ciertas huellas materiales.

17. En consecuencia, debe declararse esencialmente fundado el agravio, lo cual es suficiente para dejar insubsistente la decisión de la Juez en el sentido de que la parte quejosa no acreditó su interés para promover el juicio de amparo.

Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en los amparos en revisión 62/2018 y 63/2018

18. En el tercer agravio se combate el sobreseimiento decretado por falta de interés jurídico y legítimo.



19. El artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

20. Conforme a los artículos 5o., fracción I, de la Ley de Amparo y 107, fracción I, de la Constitución, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los reconocidos por la propia Constitución y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o debido a su especial situación frente al orden jurídico.

21. En el caso, para acreditar su interés, la parte quejosa exhibió la carta de bienvenida suscrita por el mánager de Uber-Tijuana, de la que se desprende que se encuentra registrada y dada de alta como conductor de un automóvil en la plataforma tecnológica de Uber, en una fecha anterior a la presentación de la demanda de amparo y a la entrada en vigor de las disposiciones reclamadas, así como que la zona geográfica en donde se encuentra registrada dicha quejosa es la ciudad de Tijuana, Baja California, lugar geográfico en donde las normas generales reclamadas tienen su ámbito territorial de validez.

22. Lo anterior es suficiente para demostrar la relación contractual entre aquella empresa y el solicitante de amparo, en tanto que, si bien se trata de una documental privada, no se encuentra expresamente objetada por la autoridad, lo cual permite darle valor probatorio conforme a lo dispuesto por el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

23. Por tanto, no se comparte la conclusión alcanzada por la Juez Federal en cuanto a que la carta de bienvenida aportada por la quejosa sólo constituye un indicio, ya que para restarle valor probatorio habría sido necesario que la autoridad objetara este documento privado proveniente de un tercero, lo que no aconteció, de manera que no era exigible imponer a la oferente la carga de robustecer su contenido con otros medios de convicción, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 197 de la legislación adjetiva en cita, máxime que se trata de la elaboración de un acuerdo por medios no tradicionales.



24. Según se advierte de las manifestaciones de la parte quejosa, su incorporación a la empresa de transporte se realizó por medios electrónicos, por lo que basta atender a lo dispuesto en los artículos 1803, 1805, 1811, 1832 y 1834 Bis del Código Civil Federal, según los cuales en los contratos civiles, cada uno se obliga de la manera en que quiso obligarse, sin que para la validez de un contrato se exijan formalidades determinadas, salvo que la ley disponga algo distinto, y el consentimiento puede expresarse por medios electrónicos, para concluir que no puede exigirse a la parte quejosa que exhiba un contrato en forma escrita, con firmas escritas, para demostrar sus afirmaciones, puesto que es legalmente posible la celebración de contratos electrónicos, en donde el consentimiento puede perfeccionarse a través de procedimientos que sólo incluyen la transmisión de mensajes en formas diversas, algunas de las cuales sólo dejan ciertas huellas materiales.

25. En consecuencia, debe declararse esencialmente fundado el agravio, lo cual es suficiente para dejar insubsistente la decisión de la Juez en el sentido de que la parte quejosa no acreditó su interés para promover el juicio de amparo.

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 492/2017

26. Son infundados los argumentos del recurrente, ya que no le asiste interés legítimo, ni en su vertiente de colectivo como lo denomina, por lo que fue correcto que se sobreseyera en el juicio.

27. Lo anterior, porque las normas impugnadas no tienen impacto sobre la esfera jurídica, en sentido amplio, del quejoso, puesto que no existe margen para tener por acreditado que de concederse el amparo obtendría un beneficio que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

28. Todo lo manifestado por el quejoso de ninguna manera revela su interés legítimo (colectivo), ya que no se aprecia cómo es que la regulación reclamada tiene un impacto en la forma en que se le presta el servicio, es decir, no indica, verbigracia, que los costos se incrementarán; que se reducirá la oferta; que se emplearán tiempos mayores de espera o alguna particular situación, que a su vez debe vincularse con un derecho plenamente reconocido en su favor.



29. El solicitante del amparo pretende sustentar su interés legítimo en una afirmación genérica de que se violentan sus derechos como consumidor, pero no especifica cuáles son infringidos de manera directa o indirecta con una regulación que no se dirige directamente a su esfera jurídica.

30. De manera alguna es suficiente que se diga que se varían las condiciones del servicio, puesto que se trata de una afirmación dogmática, y no resulta notorio y evidente que la forma en que pedía, recibía y solventaba el servicio se modificaron de tal manera que el quejoso sufriría un perjuicio.

31. Además, el hecho de que se aduzca, por ejemplo, que se sobre regula la actividad de "Uber" y que corresponde a la Federación realizarlo y no a los Municipios, tampoco justifica la procedencia del amparo, porque tales cuestiones son inherentes al fondo del asunto y, además, no revelan cómo ello impacta en su esfera de derechos, aun cuando no se dirige a una actividad comercial que lleva a cabo la quejosa.

32. Así, aunque el quejoso acreditó que es usuario de "Uber", destinatario de la norma impugnada, no existe margen para considerar que ello tiene algún impacto indirecto sobre sus derechos, lo que constituye un requisito indispensable, como presupuesto procesal, cuando se ejerce la acción constitucional aduciendo un interés legítimo.

33. Además, el hecho de que las pruebas que ofreció para demostrar su interés no se objetaran, no implica que se considere que demostró su interés legítimo, puesto que para ello debe quedar en evidencia la afectación real a su esfera de derechos, derivada de la norma que no se dirige a su persona, sino a un tercero.

34. Se enfatiza que no cualquier tercero a una ley –que por definición no es destinatario de la norma– puede provocar la función de control constitucional para lograr una evaluación de la decisión democrática a la que se oponga. El principio de división de poderes, que inspira el requisito de parte agraviada, obliga a los Jueces a reconocer interés legítimo únicamente a los quejosos que acrediten una afectación colateral real en un sentido cualitativo, pero también temporal, actual o inminente, nunca hipotético o conjetural.



35. En esos términos, la obligación de acreditar el interés legítimo recae en el quejoso que lo invoca, por lo que no es factible que por falta de impugnación de lo que afirmó en su demanda se pueda tener por demostrado, puesto que en el caso no se colma con los argumentos que planteó al respecto.

36. Por tanto, son infundados los argumentos mediante los que el quejoso pretende evidenciar la actualización en su favor del interés legítimo, ya que de la forma en que lo planteó y del examen de las cuestiones que se aprecian del asunto de origen, resulta incuestionable que no se colma tal exigencia para la procedencia del juicio constitucional.

37. Sin que la valoración de pruebas que propone el quejoso varíe lo concluido anteriormente, puesto que con aquéllas solamente se acredita que el solicitante del amparo es usuario de "Uber", lo que de manera alguna le confiere interés legítimo.

38. Consecuentemente, ante la ineficacia de los agravios propuestos por la parte recurrente, por motivos diversos a los que se plasmaron en el fallo constitucional impugnado, procede confirmar el sobreseimiento que se decretó en el juicio.

Amparo en revisión 2/2019

39. De acuerdo con el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, debe probarse que los actos reclamados producen una afectación real y actual a la esfera jurídica del impetrante.

40. De tal manera que, es a la parte quejosa a quien corresponde probar que tiene ese interés jurídico o legítimo, lo cual podrá hacer durante la tramitación del juicio y aun en la audiencia constitucional, aportando las pruebas idóneas para ello; de lo contrario, dará lugar a que se sobresea en el juicio.

41. Sin que el reconocimiento del acto reclamado por la autoridad responsable implique tener por acreditado el interés de la parte quejosa, ya que son temas diferentes, puesto que el reconocimiento únicamente acredita la existencia del acto, no la afectación o daño que causa éste al solicitante de amparo.



42. Se considera correcto lo concluido por el juzgador, puesto que, en el caso, el inconforme no acredita contar con interés jurídico, por lo que el juicio de amparo es improcedente.

43. El recurrente presentó, entre otros documentos, la documental privada consistente en original de la carta de bienvenida a su favor expedida por el mánager de Uber-Tijuana, en donde dijo: obra su alta como socio y conductor.

44. En relación con esa documental, en el considerando cuarto de la resolución recurrida el juzgador razonó que no era la prueba idónea para acreditar que opera como socio y chofer de un vehículo registrado en una plataforma tecnológica usada en teléfonos inteligentes, que consiste en la posibilidad de establecer contacto con uno de los choferes disponibles, a efecto de que acudan a prestar un servicio de transporte al usuario de la aplicación correspondiente, mediante la realización de un pago (como sería la inspección judicial en un dispositivo de ese tipo).

45. El artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé que las documentales privadas ofertadas dentro del juicio de amparo que no fueron objetadas por la contraparte del quejoso –autoridades responsables–, tienen el efecto de probar en su favor y contra las autoridades responsables.

46. No obstante, el alcance probatorio de los documentos de referencia se establece solamente en contra de los colitigantes que no objetaron la documental privada, en el caso, de las autoridades responsables, lo que es de analizar si efectivamente es o no suficiente para tener por acreditado el interés jurídico que ostentó el recurrente en su demanda de amparo al promover el juicio contra normas autoaplicativas.

47. Por su parte, el artículo 218 del mismo código dispone que las presunciones legales que no admitan prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio; las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas; y el valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal.

48. Ambos preceptos se encuentran dentro del capítulo IX denominado Valoración de la Prueba, dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles,



por lo que es necesario atender a una interpretación de ese capítulo de manera sistemática.

49. Del contenido del artículo 203 de la legislación en mención se obtiene que refiere al valor probatorio correspondiente a las documentales privadas, estableciendo dos supuestos, cuando éstas son objetadas y cuando no lo son, sujetando su valor de acuerdo a cada supuesto, puesto que en el primero de ellos, el valor de la documental depende de que la verdad de su contenido se demuestre por diversas pruebas, mientras que, en lo que nos interesa, en el supuesto de no ser objetado el documento en cuestión, se tasa el alcance de la prueba en el sentido de que ésta probará en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su litigante, lo que refleja un valor probatorio limitado únicamente a las partes.

50. Adicionalmente, es posible advertir que establece una presunción implícita del valor correspondiente a las documentales privadas, al no prever expresamente que se trate de una presunción probatoria de los documentos privados, sin que además se acote tal validez a que admitan o no prueba en contrario, por lo que podemos sostener entonces que el supuesto de la presunción en cuestión se trata de la hipótesis contenida en el párrafo segundo del artículo 218 citado, de manera que el valor probatorio de esa presunción queda al prudente arbitrio del juzgador, puesto que es de recordar que el precepto 203 dispone que el documento proveniente de un tercero en caso de no ser objetado "sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse de él y contra su colitigante"; sin embargo, no establece que dicho medio deba presumirse con un valor probatorio pleno.

51. De ahí que la documental privada proveniente de tercero no objetada, consistente en la carta de bienvenida, contrario a lo que sostiene el quejoso, no demuestra plenamente su carácter de chofer o *driver* de la plataforma Uber, por las mismas razones que expresa la jurisprudencia 1a./J. 12/2012 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "OBJECIÓN DE DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE TERCEROS. LA NECESIDAD DE EXPRESAR EL O LOS MOTIVOS EN QUE SE SUSTENTA, DEPENDERÁ DE LA PRETENSIÓN DE QUIEN OBJETA (CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)."

52. Criterio en el que se precisa que la objeción genérica es sólo para destruir la presunción del reconocimiento del documento por parte del colitigante; pero ello es independiente del valor probatorio que se le otorgue.



53. Luego, si tal documental contiene una declaración de verdad (que se encuentra registrado el quejoso como chofer o *driver* en la plataforma Uber), entonces su alcance demostrativo es una presunción, al no hacer fe de los hechos declarados y, por ende, se requería de perfeccionamiento, es decir, hace fe de la existencia de la declaración (que se encuentra registrado el quejoso como chofer o *driver* en dicha plataforma); mas no de los hechos declarados (que es chofer o drive en esa plataforma).

54. Considerando que la apreciación de la documental en cuestión queda al prudente arbitrio del juzgador, es que debe ponderarse en el juicio de amparo la documental privada aportada por el quejoso, debiendo recordar que tal documental si bien prueba en contra de las autoridades responsables por no haberla objetado, ello no implica que necesariamente se deba reconocer valor probatorio al documento.

55. Por tanto, y dado que era carga probatoria del quejoso acreditar su interés jurídico, es decir, que el mismo fuera usuario, socio y conductor del servicio prestado por la plataforma electrónica, lo cierto es que tal supuesto debe estar plenamente acreditado para efectos de establecer la procedencia del juicio de amparo; en ese sentido, se estima correcta la conclusión del juzgador relativa a que la carta de bienvenida en cuestión no demuestra el interés del quejoso.

56. Ello es así, dado que el interés jurídico en su caso, no puede presumirse, sino que debe quedar plenamente acreditado, por lo que no se considera idónea la documental privada para demostrar que el quejoso es usuario de la plataforma en cuestión por el simple hecho de que las autoridades responsables omitieron objetarla, ya que no se impugna la aplicación de la norma en tal documento, sino lo que el quejoso pretendió es que con esa documental se le reconociera el carácter de usuario, socio y conductor con el que pretende acudir al juicio de amparo.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 64/2018

57. Procede evidenciar la ineficacia de los agravios expuestos por el recurrente. Lo anterior, toda vez que se reclama la constitucionalidad de normas de



carácter general que regulan el servicio de transporte proporcionado mediante plataformas tecnológicas y dispositivos móviles, y para acreditar su interés legítimo el quejoso ofreció como pruebas las siguientes: i) Dos hojas de registro en la plataforma de aplicación como usuario (pasajero); ii) Copia simple de la opinión OPN-008-2015, de cuatro de junio de dos mil quince, dirigida a los gobernadores de los Estados, jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, y Legislaturas de las entidades federativas; y, iii) Copia fotostática simple de un estado de cuenta bancario a nombre del quejoso.

58. Tales probanzas no son suficientes para acreditar el interés legítimo colectivo del quejoso, ya que sólo demuestran: a) que existe una norma constitucional en la que se establece o tutele un interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) que el solicitante de amparo pertenece a esa colectividad, pero no existe en autos dato alguno del cual se pueda advertir; y, c) que el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva.

59. Así, el concepto de interés legítimo contenido en el artículo 107 constitucional constituye uno de los presupuestos básicos para la procedencia del juicio de amparo, en atención a que si las normas generales o actos reclamados no lesionan la esfera jurídica de las personas dada su especial situación frente al orden jurídico, no existe legitimación para promover tal juicio; de lo que se sigue que el peticionario debe acreditar en forma fehaciente que la norma general, el acto u omisión de autoridad vulnera en su perjuicio un interés legítimo, individual o colectivo, protegido por la norma jurídica.

60. No asiste razón al recurrente en sus agravios cuando afirma gozar de interés legítimo para promover el juicio de amparo que se revisa, con base en el hecho de que acude como un usuario de la aplicación digital de transporte Uber, por verse afectado por las normas reclamadas con su sola entrada en vigor, dado que para ello era necesario advertir, como requisito mínimo, que el solicitante de amparo hubiera resentido un perjuicio real y actual en sus derechos, aun cuando la norma no le otorgue un derecho subjetivo o la potestad para reclamarlo directamente.

61. Esto es, se considera correcto el sentido en que se emitió la sentencia del juicio de amparo, ya que en la especie no se advierte que el quejoso hubiera



demostrado su interés legítimo para el ejercicio de la acción constitucional en la vía biinstancial, al no haber probado que el acto reclamado le irrogaba afectación a sus derechos fundamentales por su pertenencia a un grupo específico al que le resultara –de manera directa– el perjuicio alegado en su esfera de derecho o, en su caso, que tal agravio pudiera haberse actualizado por encontrarse en especial situación frente al orden jurídico.

62. De la lectura integral de la demanda de amparo se tiene que el recurrente puso de manifiesto que se encontraban vedados sus derechos constitucionalmente reconocidos, entre otros, en los artículos 1o., 5o., 6o., 9o., 11, 13, 14, 16, 26, apartado B, 28, 73, 89, 115, fracciones II, III y V, inciso h), y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ostentándose como titular de un interés legítimo colectivo contenido en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, con el objeto de que se salvaguarden sus intereses como consumidor, usuario-pasajero o *Uber rider*, puesto que al emitirse las normas reclamadas que regulan la prestación del servicio de transporte a través de dispositivos electrónicos o aplicaciones tecnológicas y reglamentarse el modelo de negocio –Uber– se afecta el funcionamiento normal en agravio del público consumidor; toda vez que esa regulación contradice las bases de competencia y libre concurrencia en perjuicio sólo de los consumidores, las cuales ya se encuentran reconocidas por la Comisión Federal de Competencia Económica.

63. Planteamientos que, para efectos del cumplimiento del principio de promoción del juicio de amparo por parte agraviada, no logran colmar la exigencia prevista en el normativo 107, fracción I, de la Constitución, concerniente a la acreditación del interés legítimo, debido a que se observa que los argumentos formulados para tildar de inconstitucional el acto reclamado se formularon desde una perspectiva general de afectación a los usuarios de la plataforma digital mencionada, toda vez que la reglamentación reclamada tiene su objeto de aplicación sobre las personas que habrán de prestar el servicio de transporte, así como los requisitos para ello.

64. Bajo esa línea de razonamiento, contrario a lo aducido por el recurrente, la decisión de la Juez se encuentra dentro del marco de lo legalmente dispuesto para el efecto de la verificación de los presupuestos procesales del juicio de amparo, como es, entre otros, la demostración del interés legítimo.



65. En ese estado de cosas, se estima que el quejoso, ahora recurrente, no demostró la existencia de un interés legítimo, esto es, un interés personal, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante que, de prosperar la acción, se tradujera en un beneficio jurídico en su favor, por lo que no es dable aceptar que se encuentra en una situación de afectación o lesión en sentido amplio que permita tener por acreditado el principio de parte agraviada. Consecuentemente, debe concluirse en lo infundado de los agravios y confirmar la sentencia recurrida.

Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 73/2018

66. El quejoso se ostenta como usuario de las plataformas móviles de transporte de pasajeros, por lo que sostiene que las normas reclamadas le ocasionan un perjuicio indirecto dada su especial situación frente al ordenamiento, al ser el destinatario final del servicio que presta la plataforma móvil.

67. Para demostrar la calidad con que se ostentó, el recurrente presentó, entre otras pruebas, la documental privada consistente en original de la carta de bienvenida a su favor, signada por el mánager de Uber-Tijuana, en donde dijo obra su alta como socio conductor.

68. Del artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles se obtiene que las documentales privadas ofertadas dentro del juicio de amparo que no fueron objetadas por la contraparte del quejoso –autoridades responsables–, tienen el efecto de probar en su favor y contra las autoridades responsables.

69. No obstante, el alcance probatorio de los documentos privados se establece solamente contra los colitigantes que no los objetaron, en el caso, de las autoridades responsables, por lo que es necesario analizar si efectivamente esa circunstancia es o no suficiente para tener por acreditado el interés legítimo que ostentó el recurrente en la demanda de amparo al promover el juicio contra normas autoaplicativas.

70. Por su parte, el artículo 218 del mismo código dispone que las presunciones legales que no admitan prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio; las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean



destruidas; y el valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal.

71. Ambos preceptos se encuentran dentro del capítulo IX denominado Valoración de la Prueba, dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que es necesario atender a una interpretación de ese capítulo de manera sistemática.

72. Del contenido del artículo 203 de la legislación en mención, se obtiene que refiere al valor probatorio correspondiente a las documentales privadas, estableciendo dos supuestos, cuando éstas son objetadas y cuando no lo son, sujetando su valor de acuerdo a cada supuesto, puesto que en el primero de ellos, el valor de la documental depende de que la verdad de su contenido se demuestre por diversas pruebas, mientras que, en lo que nos interesa, en el supuesto de no ser objetado el documento en cuestión, se tasa el alcance de la prueba en el sentido de que ésta probará en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su litigante, lo que refleja un valor probatorio limitado únicamente a las partes.

73. Adicionalmente, es posible advertir que establece una presunción implícita del valor correspondiente a las documentales privadas, al no prever expresamente que se trate de una presunción probatoria de los documentos privados, sin que además se acote tal validez a que admitan o no prueba en contrario, por lo que podemos sostener entonces que el supuesto de la presunción en cuestión se trata de la hipótesis contenida en el párrafo segundo del artículo 218 citado, de manera que el valor probatorio de esa presunción queda al prudente arbitrio del juzgador, puesto que es de recordar que el precepto 203 dispone que el documento proveniente de un tercero en caso de no ser objetado "sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse de él y contra su colitigantes"; sin embargo, no establece que dicho medio deba presumirse con un valor probatorio pleno.

74. Considerando que la apreciación de la documental en cuestión queda al prudente arbitrio del juzgador, es que debe ponderarse en el juicio de amparo la documental privada aportada por el quejoso, debiendo recordar que tal documental si bien prueba en contra de las autoridades responsables por no



haberla objetado, ello no implica que necesariamente se deba reconocer valor probatorio al documento.

75. Por tanto, y dado que era carga probatoria del quejoso acreditar cuál era su situación especial frente a la norma a efecto de analizar si existe la afectación en su esfera jurídica, es decir, que el mismo fuera usuario, socio y conductor del servicio prestado por la plataforma electrónica; lo cierto es que tal supuesto debe estar plenamente acreditado para efectos de establecer la procedencia del juicio de amparo; en ese sentido, se estima correcta la conclusión del juzgador relativa a que la carta de bienvenida en cuestión no demuestra el interés del quejoso.

76. Ello es así, dado que el interés legítimo en su caso, no puede presumirse, sino que debe quedar plenamente acreditado, por lo que no se considera idónea la documental privada para demostrar que el quejoso es usuario de la plataforma en cuestión por el simple hecho de que las autoridades responsables omitieron objetarla, ya que no se impugna la aplicación de la norma en tal documento, sino lo que el quejoso pretendió es que con esa documental se le reconociera el carácter de usuario, socio y conductor con el que pretende acudir al juicio de amparo.

77. Además, lo pretendido por el quejoso es demostrar su legitimación dada su especial situación frente a la norma, como usuario del servicio que se pretende normar, por lo que la prueba versa sobre una cuestión atinente a su persona, sin que pueda precisarse que la carta de bienvenida sea el único medio con el que cuenta el recurrente para demostrar ser usuario o beneficiario del servicio de la plataforma electrónica, máxime que no acreditó ser propietario del vehículo especificado en dicha carta, puesto que de la carta factura que exhibió el quejoso se aprecia que ese automóvil fue vendido a persona diversa, lo que denota que no existe correspondencia en el propietario del bien motor de referencia.

Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 164/2018

78. Se considera que fue acertada la conclusión del juzgador, puesto que, en el caso, el inconforme no acredita contar con interés jurídico o legítimo, por lo que el juicio de amparo es improcedente.



79. El recurrente presentó, entre otras pruebas, la documental privada consistente en original de la carta de bienvenida a su favor, signada por el mánager de Uber-Tijuana, en donde dijo obra su alta como socio conductor.

80. Del artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles se obtiene que las documentales privadas ofertadas dentro del juicio de amparo que no fueron objetadas por la contraparte del quejoso –autoridades responsables–, tienen el efecto de probar en su favor y contra las autoridades responsables.

81. No obstante, el alcance probatorio de los documentos privados se establece solamente contra los colitigantes que no los objetaron, en el caso, de las autoridades responsables, por lo que es necesario analizar si efectivamente esa circunstancia es o no suficiente para tener por acreditado el interés legítimo que ostentó el recurrente en la demanda de amparo al promover el juicio contra normas autoaplicativas.

82. Por su parte, el artículo 218 del mismo código dispone que las presunciones legales que no admitan prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio; las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas; y el valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal.

83. Ambos preceptos se encuentran dentro del capítulo IX denominado Valoración de la Prueba, dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que es necesario atender a una interpretación de ese capítulo de manera sistemática.

84. Del contenido del artículo 203 de la legislación en mención se obtiene que refiere al valor probatorio correspondiente a las documentales privadas, estableciendo dos supuestos, cuando éstas son objetadas y cuando no lo son, sujetando su valor de acuerdo a cada supuesto, puesto que en el primero de ellos, el valor de la documental depende de que la verdad de su contenido se demuestre por diversas pruebas, mientras que, en lo que nos interesa, en el supuesto de no ser objetado el documento en cuestión, se tasa el alcance de la prueba en el sentido de que ésta probará en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su litigante, lo que refleja un valor probatorio limitado únicamente a las partes.



85. Adicionalmente, es posible advertir que establece una presunción implícita del valor correspondiente a las documentales privadas, al no prever expresamente que se trate de una presunción probatoria de los documentos privados, sin que además se acote tal validez a que admitan o no prueba en contrario, por lo que podemos sostener entonces que el supuesto de la presunción en cuestión se trata de la hipótesis contenida en el párrafo segundo del artículo 218 citado, de manera que el valor probatorio de esa presunción queda al prudente arbitrio del juzgador, puesto que es de recordar que el precepto 203 dispone que el documento proveniente de un tercero en caso de no ser objetado "sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse de él y contra su colitigantes"; sin embargo, no establece que dicho medio deba presumirse con un valor probatorio pleno.

86. Considerando que la apreciación de la documental en cuestión queda al prudente arbitrio del juzgador, es que debe ponderarse en el juicio de amparo la documental privada aportada por el quejoso, debiendo recordar que tal documental si bien prueba en contra de las autoridades responsables por no haberla objetado, ello no implica que necesariamente se deba reconocer valor probatorio al documento.

87. Por tanto, y dado que era carga probatoria del quejoso acreditar cuál era su situación especial frente a la norma a efecto de analizar si existe la afectación en su esfera jurídica, es decir, que el mismo fuera usuario, socio y conductor del servicio prestado por la plataforma electrónica, lo cierto es que tal supuesto debe estar plenamente acreditado para efectos de establecer la procedencia del juicio de amparo; en ese sentido, se estima correcta la conclusión del juzgador relativa a que la carta de bienvenida en cuestión no demuestra el interés del quejoso.

88. Ello es así, dado que el interés legítimo en su caso, no puede presumirse, sino que debe quedar plenamente acreditado, por lo que no se considera idónea la documental privada para demostrar que el quejoso es usuario de la plataforma en cuestión por el simple hecho de que las autoridades responsables omitieron objetarla, ya que no se impugna la aplicación de la norma en tal documento, sino lo que el quejoso pretendió es que con esa documental se le reconociera el carácter de usuario, socio y conductor con el que pretende acudir al juicio de amparo.



Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 135/2018

89. En el caso, el quejoso comparece al juicio de amparo en su calidad de socio o chofer de la compañía denominada "Uber", ostentando un interés legítimo colectivo respecto de regulaciones dirigidas a los prestadores del servicio de transporte; sin embargo, tratándose de normas como las aquí reclamadas, el grado de afectación a los particulares debe demostrarse bajo el estándar del interés jurídico, ya que del análisis de los artículos impugnados se infiere que no causan una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, tutelada por el derecho objetivo y respecto de la cual, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el solicitante de amparo.

90. Lo anterior lleva a concluir que, tratándose de ese tipo de normas, por regla general, el estudio de afectación en la esfera jurídica del gobernado debe hacerse en atención a su interés jurídico, el cual se vincula al derecho subjetivo y el agravio personal y directo provocado por la norma.

91. Contrario a lo alegado en los agravios, en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque de las constancias que obran en autos no se advierte que respecto de las normas reclamadas el quejoso hubiere acreditado su interés jurídico.

92. El recurrente presentó, entre otras pruebas, la documental privada consistente en original de la carta de bienvenida a su favor, signada por el mánager de Uber-Tijuana, en donde dijo obra su alta como socio o conductor.

93. Del artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles se obtiene que las documentales privadas ofertadas dentro del juicio de amparo que no fueron objetadas por la contraparte del quejoso –autoridades responsables–, tienen el efecto de probar en su favor y contra las autoridades responsables.

94. No obstante, el alcance probatorio de los documentos privados se establece solamente contra los colitigantes que no los objetaron, en el caso, de las autoridades responsables, por lo que es necesario analizar si efectivamente esa circunstancia es o no suficiente para tener por acreditado el interés legítimo



que ostentó el recurrente en la demanda de amparo al promover el juicio contra normas autoaplicativas.

95. Por su parte, el artículo 218 del mismo código dispone que las presunciones legales que no admitan prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio; las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas; y el valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal.

96. Ambos preceptos se encuentran dentro del capítulo IX denominado Valoración de la Prueba, dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que es necesario atender a una interpretación de ese capítulo de manera sistemática.

97. Del contenido del artículo 203 de la legislación en mención se obtiene que refiere al valor probatorio correspondiente a las documentales privadas, estableciendo dos supuestos, cuando éstas son objetadas y cuando no lo son, sujetando su valor de acuerdo a cada supuesto, puesto que en el primero de ellos, el valor de la documental depende de que la verdad de su contenido se demuestre por diversas pruebas, mientras que, en lo que nos interesa, en el supuesto de no ser objetado el documento en cuestión, se tasa el alcance de la prueba en el sentido de que ésta probará en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su litigante, lo que refleja un valor probatorio limitado únicamente a las partes.

98. Adicionalmente, es posible advertir que establece una presunción implícita del valor correspondiente a las documentales privadas, al no prever expresamente que se trate de una presunción probatoria de los documentos privados, sin que además se acote tal validez a que admitan o no prueba en contrario, por lo que podemos sostener entonces que el supuesto de la presunción en cuestión se trata de la hipótesis contenida en el párrafo segundo del artículo 218 citado, de manera que el valor probatorio de esa presunción queda al prudente arbitrio del juzgador, puesto que es de recordar que el precepto 203 dispone que el documento proveniente de un tercero en caso de no ser objetado "sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse de él y contra su colitigantes" sin embargo, no establece que dicho medio deba presumirse con un valor probatorio pleno.



99. Considerando que la apreciación de la documental en cuestión queda al prudente arbitrio del juzgador, es que debe ponderarse en el juicio de amparo la documental privada aportada por el quejoso, debiendo recordar que tal documental si bien prueba en contra de las autoridades responsables por no haberla objetado, ello no implica que necesariamente se deba reconocer valor probatorio al documento.

100. Por tanto, y dado que era carga probatoria del quejoso acreditar cuál era su situación especial frente a la norma a efecto de analizar si existe la afectación en su esfera jurídica, es decir, que el mismo fuera usuario, socio y conductor del servicio prestado por la plataforma electrónica, lo cierto es que tal supuesto debe estar plenamente acreditado para efectos de establecer la procedencia del juicio de amparo; en ese sentido, se estima correcta la conclusión del juzgador relativa a que la carta de bienvenida en cuestión no demuestra el interés del quejoso.

101. Ello es así, dado que el interés del quejoso no puede presumirse, sino que debe quedar plenamente acreditado, por lo que no se considera idónea la documental privada para demostrar que el quejoso es usuario de la plataforma en cuestión por el simple hecho de que las autoridades responsables omitieron objetarla, ya que no se impugna la aplicación de la norma en tal documento, sino lo que el quejoso pretendió es que con esa documental se le reconociera el carácter de usuario, socio y conductor con el que pretende acudir al juicio de amparo.

Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 13/2018

102. La parte solicitante de amparo se ostenta con el carácter de pasajero del servicio de transporte, es decir, usuario de la empresa denominada Uber.

103. Para combatir las normas que se encuentran destinadas a los usuarios de ese servicio, la parte quejosa debe demostrar que es titular de un derecho subjetivo, mientras que tratándose de las disposiciones que imponen derechos y obligaciones a las empresas de redes de transporte y a los conductores del servicio, pero que pueden derivar en una afectación colateral en perjuicio del peticionario de amparo, éste debe demostrar que se afectó su interés legítimo.



104. En ambos supuestos, esto es, para que la parte quejosa acredite que se afectó tanto su interés jurídico como el legítimo, tiene que demostrar mediante prueba fehaciente su calidad de usuario, puesto que sólo así podrá decirse que las normas jurídicas reclamadas producen una lesión en su esfera de derechos de manera directa, o bien, una consecuencia adversa de manera colateral.

105. Sin embargo, de las constancias que integran el juicio de amparo que se revisa, no se desprende que el material probatorio sea fehaciente ni suficiente para acreditar tales extremos, esto es, no obra en este expediente alguna probanza idónea que pudiera generar convicción de que los actos reclamados afectan directamente los derechos jurídicamente tutelados de la parte quejosa, ni que produzcan una afectación colateral dada su especial situación con el derecho objetivo, ya que el material probatorio que obra en autos no acredita plenamente su carácter de usuario o pasajero del servicio de transporte contratado mediante plataformas tecnológicas administradas por empresas de redes de transporte, como lo es la empresa comercialmente conocida como Uber.

106. Si bien la parte quejosa exhibió como prueba la documental consistente en la carta de bienvenida que expidió a su favor el mánager de Uber-Tijuana, lo cierto es que no es posible otorgarle pleno valor probatorio, debido a que no se encuentra debidamente perfeccionada por su oferente durante la sustanciación del juicio.

107. Para lograr el perfeccionamiento de la prueba la parte quejosa debió haber ofrecido la ratificación de su firma y contenido, dado que por su naturaleza y características, no es posible saber si realmente fue expedido por la empresa encargada de la administración de la plataforma tecnológica que sirve de gestión para la contratación del servicio de transporte, con el objeto de crear derechos y obligaciones recíprocas en la gestión y prestación de ese servicio, en tanto que se trata de un documento privado que sólo puede ser perfeccionado y crear convicción con la declaración del que lo expidió, a través de su ratificación, en la medida de que con él únicamente se informa la realización de un registro, pero no se formaliza una relación jurídica, habida cuenta de que la expedición de una simple carta de bienvenida no está reconocida por la ley o la jurisprudencia como una práctica que formaliza la relación contractual, más aún cuando, por sí misma, no pone de manifiesto el consentimiento de las partes para sujetarse



a determinadas obligaciones jurídicas en términos del artículo 1803 del Código Civil Federal.

108. Máxime que la documental privada no se encuentra adminiculada con un diverso documento o prueba fehaciente que demuestre la relación contractual, como lo es un contrato de prestación de servicios celebrado entre la empresa o el transportista y la parte quejosa, una factura, un recibo de pago por el servicio recibido o cualquier otro medio que demuestre el consentimiento de las partes para adquirir derechos y obligaciones relacionados con la prestación del servicio de transporte.

109. Sumado a ello, no se demostró el vínculo que existe entre el suscriptor del documento privado y la empresa de redes de transporte, como para decir que fue voluntad de esta última contraer derechos y obligaciones recíprocas con la parte quejosa.

110. Es oportuno destacar que la afectación a la esfera de derechos no puede inferirse con base en presunciones, en atención al carácter excepcional que tiene el juicio de amparo y los efectos que debe tener la sentencia que eventualmente conceda el amparo, porque encierra una declaración de restitución de los derechos afectados, o bien, violados por el acto de autoridad, razón por la cual, a la documental en cuestión, por sí misma, no puede otorgársele valor probatorio suficiente para acreditar el interés que se pretende, puesto que se llegaría al extremo de tener por acreditada la afectación sólo a través de un indicio.

111. Por lo anterior, con los medios de convicción exhibidos en autos no se aprecia el interés jurídico o legítimo de la parte quejosa para promover este juicio de amparo y, por tanto, que la emisión de las normas impugnadas impacta de manera directa o indirecta en su esfera de derechos.

Amparos en revisión 57/2018, 77/2018 y 147/2018

112. Del análisis de las pruebas documentales exhibidas por el quejoso se advierte que éstas no fueron suficientes para tener por acreditado el interés jurídico, como bien lo precisó el Juez de amparo, ni aun así el interés legítimo que



ahora aduce el quejoso, puesto que con tales probanzas no quedó demostrado que, a la fecha de presentación de la demanda de amparo, dicho quejoso tuviera el carácter de socio y conductor registrado en la plataforma tecnológica de la aplicación móvil Uber.

113. Son infundadas las manifestaciones del recurrente en las que aduce que cuenta con interés legítimo por haber demostrado tener el carácter de socio Uber y chofer, ya que exhibió la documental privada proveniente de un tercero, no objetada, que es la documental suscrita por el mánager de Uber-Tijuana, la cual aduce, por sí sola, resulta bastante y suficiente para tener plenamente demostrado su interés legítimo.

114. De acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, tratándose de documentos públicos, harán prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de la que aquéllos procedan, mientras que los documentos privados, sólo en ciertos aspectos pueden alcanzar el rango de prueba plena, como cuando el autor del documento no objeta su suscripción o fecha, pero fuera de los casos que contempla la ley, los documentos privados no constituyen prueba plena.

115. Si bien en términos del artículo 203 del código citado, el alcance probatorio de los documentos privados se establece solamente en contra de los colitigantes que no objetaron la documental privada, en el caso, de las autoridades responsables, no obstante, éstas no suscribieron la aludida documental.

116. Por su parte, el artículo 218 del mismo código dispone que las presunciones legales que no admitan prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio; las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas; y el valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal.

117. Ambos preceptos se encuentran dentro del capítulo IX denominado Valoración de la Prueba, dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que es necesario atender a una interpretación de ese capítulo de manera sistemática.



118. Del contenido del artículo 203 de la legislación en mención se obtiene que refiere al valor probatorio correspondiente a las documentales privadas, estableciendo dos supuestos, cuando éstas son objetadas y cuando no lo son, sujetando su valor de acuerdo a cada supuesto, puesto que en el primero de ellos, el valor de la documental depende de que la verdad de su contenido se demuestre por diversas pruebas, mientras que, en lo que nos interesa, en el supuesto de no ser objetado el documento en cuestión, se tasa el alcance de la prueba en el sentido de que ésta probará en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su litigante, lo que refleja un valor probatorio limitado únicamente a las partes, además de que la contraparte del quejoso –autoridades responsables– no fue quien suscribió la aludida carta de bienvenida.

119. Adicionalmente, es posible advertir que establece una presunción implícita del valor correspondiente a las documentales privadas, al no prever expresamente que se trate de una presunción probatoria de los documentos privados, sin que además se acote tal validez a que admitan o no prueba en contrario, por lo que podemos sostener entonces que el supuesto de la presunción en cuestión se trata de la hipótesis contenida en el párrafo segundo del artículo 218 citado, de manera que el valor probatorio de esa presunción queda al prudente arbitrio del juzgador, puesto que es de recordar que el precepto 203 dispone que el documento proveniente de un tercero en caso de no ser objetado "sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse de él y contra su colitigantes"; sin embargo, no establece que dicho medio deba presumirse con un valor probatorio pleno.

120. Considerando que la apreciación de la documental en cuestión queda al prudente arbitrio del juzgador, es que debe ponderarse en el juicio de amparo la documental privada aportada por el quejoso, debiendo recordar que tal documental si bien prueba en contra de las autoridades responsables por no haberla objetado, ello no implica que necesariamente se deba reconocer valor probatorio al documento.

121. Por tanto, y dado que era carga probatoria del quejoso acreditar cuál era su situación especial frente a la norma a efecto de analizar si existe la afectación en su esfera jurídica, es decir, que el mismo fuera usuario, socio y conductor del servicio prestado por la plataforma electrónica, lo cierto es que tal supuesto



debe estar plenamente acreditado para efectos de establecer la procedencia del juicio de amparo; en ese sentido, se estima correcta la conclusión del juzgador relativa a que la carta de bienvenida en cuestión tiene el carácter de prueba indiciaria, puesto que tal como lo sostuvo, esa probanza debió ser perfeccionada a efecto de dar plena certeza del carácter que ostentó el quejoso dentro del juicio, ya que el interés jurídico o legítimo no puede presumirse, sino que debe quedar plenamente acreditado.

122. En consecuencia, no se considera idónea la documental privada para demostrar que el quejoso es socio y conductor de la plataforma en cuestión por el simple hecho de que las autoridades responsables omitieron objetarla, ya que no se impugna la aplicación de la norma en tal documento, sino lo que el quejoso pretendió es que con esa documental se le reconociera el carácter de usuario, socio y conductor con el que pretende acudir al juicio de amparo.

Inexistencia de la contradicción de tesis

123. De las consideraciones descritas se aprecia que los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, estimaron que las cartas de bienvenida a Uber, como pasajero y conductor, son suficientes para tener por acreditado el interés jurídico de los quejosos que impugnan en el juicio de amparo las normas de carácter general que regulan el servicio de transporte proporcionado mediante plataformas tecnológicas y el uso de dispositivos móviles.

124. Por su parte, los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, específicamente, el Primero, Segundo, Tercero y Sexto en los amparos en revisión 492/2017; 64/2018; 73/2018; 57/2018, 77/2018 y 147/2018, examinaron documentales similares a las que valoraron los Tribunales Colegiados especializados en competencia económica, consistentes en las cartas de bienvenida suscritas por el mánager de Uber-Tijuana a favor de los quejosos como pasajeros o conductores.

125. No obstante, la cuestión jurídica que dilucidaron no fue la misma, puesto que a diferencia de los tribunales especializados que verificaron si con esas



pruebas los quejosos acreditaron su interés jurídico, los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito referidos analizaron si con tales documentales los solicitantes de amparo demostraban o no su interés legítimo, intereses que se prueban bajo estándares distintos y que, por lo mismo, involucran cuestiones que no son iguales, razón por la que los tribunales contendientes arribaron a conclusiones diversas.

126. En cuanto a lo resuelto por los Tribunales Colegiados Cuarto y Sexto del Décimo Quinto Circuito en los amparos en revisión 164/2018 y 13/2018, respectivamente, se tiene que también valoraron cartas de bienvenida a Uber, el primero de los mencionados la expedida al quejoso como conductor y el segundo en cita la despachada al quejoso como pasajero, así como que ambos consideraron que con tales documentales los solicitantes de amparo no acreditaron su interés jurídico ni legítimo, de manera que respecto de la parte de sus consideraciones que se relaciona con la demostración de este último interés, se estima que aplica el mismo razonamiento referente a que se trata de exámenes de cuestiones diferentes realizados por los tribunales federales en cita y los órganos colegiados especializados en competencia económica, es decir, los primeros se avocaron a la comprobación del interés legítimo, mientras que los segundos a la del interés jurídico, lo que, consecuentemente, implicó que emitieran criterios distintos.

127. Por lo expuesto, se considera que no existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Primero y Segundo, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al resolver los amparos en revisión 60/2018; 62/2018 y 63/2018, y los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Sexto en los amparos en revisión 492/2017; 64/2018; 73/2018; 164/2018 (parcialmente); 13/2018 (parcialmente), 57/2018, 77/2018 y 147/2018.

Existencia de la contradicción de tesis

128. Se estima que existe contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Primero y Segundo,



Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al resolver los amparos en revisión 60/2018; 62/2018 y 63/2018, y los Tribunales Colegiados Primero, Cuarto, Quinto y Sexto del Décimo Quinto Circuito al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 2/2019; 164/2018 (parcialmente); 135/2018; y 13/2018 (parcialmente).

129. Lo anterior, porque de las consideraciones que sostuvieron en los asuntos descritos anteriormente se observa que **los órganos colegiados contentientes examinaron la misma cuestión jurídica** consistente en definir si con las cartas de bienvenida, signadas por el mánager de Uber-Tijuana, expedidas a favor de los quejosos como pasajeros o conductores de esa plataforma tecnológica que presta el servicio de transporte, no objetadas por las autoridades responsables, acreditaban o no su interés jurídico en el juicio de amparo donde reclamaron normas de carácter general que regulan ese servicio que es proporcionado mediante el uso de dispositivos móviles.

130. Asimismo, se aprecia que los órganos colegiados resolvieron de modo diferente la cuestión jurídica descrita, ya que los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones** estimaron que las cartas de bienvenida a Uber, al no haber sido objetadas por las autoridades responsables, son suficientes para tener por acreditado el interés jurídico de los quejosos.

131. En cambio, los **Tribunales Colegiados Primero, Cuarto, Quinto y Sexto del Décimo Quinto Circuito** consideraron que tales documentales, aun cuando no hayan sido objetadas, no demuestran plenamente el interés jurídico de los quejosos para accionar el juicio de amparo en contra de las normas referidas.

132. De ahí que, si los órganos colegiados analizaron el mismo problema jurídico y lo solucionaron de forma distinta, es evidente que existe contradicción de tesis cuyo tema radica en resolver si con la carta de bienvenida, signada por el mánager de Uber, expedida en favor del quejoso, ya sea como conductor o pasajero de esa plataforma tecnológica prestadora del servicio de transporte, no objetada por la autoridad responsable, se acredita o no su interés jurídico para impugnar en el juicio de amparo las normas que regulan dicho servicio proporcionado mediante el uso de dispositivos móviles.



VI. Estudio

133. En atención al tema de esta contradicción de tesis, en primer lugar, conviene precisar que para que pueda afirmarse que quien promueve un juicio de amparo tiene interés jurídico, debe demostrarse la existencia de un derecho subjetivo en favor de la parte quejosa, anterior al acto reclamado, así como la afectación de ese derecho por parte de la autoridad a través del acto reclamado, en términos de los artículos 107, fracción I,⁴ constitucional y 5, fracción I,⁵ de la Ley de Amparo. Ese interés debe acreditarse plenamente y no sólo de modo presuntivo, según el criterio que ha sustentado esta Segunda Sala.⁶ De lo con-

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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. "Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."

⁵ **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."

⁶ Véase, por ejemplo, la jurisprudencia:

"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", Décima Época, registro digital: 2019456, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1598, 2a./J. 51/2019 (10a.).



trario, el juicio de amparo resultaría improcedente en términos de la fracción XII⁷ del artículo 61 de la Ley de Amparo.

134. Por tanto, la parte que promueve el juicio de amparo debe demostrar que es titular de un derecho conculcado por el acto de autoridad; lo cual no significa que en el juicio de amparo se decida y se haga un pronunciamiento sobre la titularidad de ese derecho, sino que el análisis sobre el valor probatorio de los documentos deberá realizarse exclusivamente para efectos de comprobar el interés jurídico y, en consecuencia, la legitimación de quien promueve y la procedencia del juicio de amparo.⁸

135. En estas condiciones, debe precisarse que la temática de esta contradicción de tesis involucra definir el valor probatorio que debe darse al reconocimiento tácito de un documento privado como es la carta de bienvenida a Uber, derivado de su falta de objeción; esto es, si ante esa circunstancia debe tenerse por perfeccionado, otorgándole eficacia plena para demostrar el interés jurídico del quejoso; o bien, si tal reconocimiento tácito sólo otorga al documento privado un valor indiciario, que requiere ser administrado con otros elementos probatorios, a fin de conferirle valor probatorio pleno.

136. En principio, conviene mencionar que los documentos como medio de prueba surgen como una forma aparentemente segura de representación permanente de los hechos que en ellos se hicieron constar, con el objeto de producir certeza y seguridad sobre su existencia y así excluir, en lo posible, la incertidumbre que multiplicaba los conflictos, el malestar general y la inestabilidad social.

⁷ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

⁸ Sirve de apoyo la tesis: "INTERÉS JURÍDICO. ES NECESARIO ANALIZAR EL DOCUMENTO CON EL QUE SE PRETENDE ACREDITARLO, AUN CUANDO EL RESULTADO SÓLO SEA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.", Novena Época, registro digital: 198744, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, mayo de 1997, página 333, 2a. LII/97.



137. Así, resulta que el elemento lógico y jurídico primario de validez sobre el que descansa la eficacia probatoria del documento es su autenticidad, circunstancia indispensable para poder fijar el alcance de la prueba, puesto que demostrada la legitimidad de un documento, el juzgador cuenta, cuando menos, con la certeza de que lo plasmado en él ciertamente ocurrió, dependiendo, después de este paso, de su contenido, idoneidad, autoría y el alcance exacto que le dé el juzgador a los hechos que se desprenden del documento.

138. En los sistemas de valoración de pruebas imperantes en el derecho nacional, por regla general, los documentos privados son considerados imperfectos, esto es, ordinariamente llegan al juicio sin que la ley reconozca que por sí mismos demuestran su autenticidad, como sí ocurre con los documentos públicos que las legislaciones presumen auténticos, cuando se elaboran con los requisitos de ley, hasta que no se demuestre lo contrario.

139. Para subsanar esta imperfección (que no tienen los documentos públicos), las leyes generalmente prevén que el documento privado debe relacionarse con otras probanzas que al adminicularlas con tal documento hace posible completarlo o perfeccionarlo, es decir, probar su autenticidad.

140. Los medios más naturales reconocidos para completar la fuerza de convicción del documento privado son: el reconocimiento expreso y el reconocimiento tácito (en algunos ordenamientos procesales este reconocimiento tácito resulta de la falta de objeción de autenticidad, que no hace valer la contraparte del oferente en el término que para tal efecto señala la ley), aun cuando pueden aportarse otras probanzas aptas para perfeccionarlo, tales como la pericial y la testimonial. Las partes pueden ofrecer generalmente cualquier medio de prueba para demostrar sus pretensiones, en tanto la ley no excluya alguno de los medios probatorios precisados.

141. El Código Federal de Procedimientos Civiles comparte sustancialmente en su contenido la regla mencionada, consistente en que los documentos privados son pruebas imperfectas y que para otorgarles valor probatorio pleno es necesario su perfeccionamiento a través de los medios establecidos en la ley, siendo el más natural el del reconocimiento expreso o tácito, tal como se advierte de lo dispuesto en los preceptos que se transcriben a continuación:



"Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

"Artículo 133. Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129."

"Artículo 202. Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros del registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

"En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

"Artículo 203. El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando



la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su colitigante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.

"El escrito privado que contenga una declaración de verdad, hace fe de la existencia de la declaración; mas no de los hechos declarados. Es aplicable al caso lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 202.

"Se considera como autor del documento a aquel por cuya cuenta ha sido formado."

"Artículo 205. Si la parte contra la cual se presenta un escrito privado suscrito, no objeta, dentro del término señalado por el artículo 142, que la suscripción o la fecha haya sido puesta por ella, ni declara no reconocer que haya sido puesta por el que aparece como subscriptor, si éste es un tercero, se tendrán la suscripción y la fecha por reconocidas. En caso contrario, la verdad de la suscripción y de la fecha debe demostrarse por medio de prueba directa para tal objeto, de conformidad con los capítulos anteriores.

"Si la suscripción o la fecha está certificada por notario o por cualquier otro funcionario revestido de la fe pública, tendrá el mismo valor que un documento público indubitado."

"Artículo 206. Se considera autor de los libros de comercio, registrados domésticos y demás documentos que no se acostumbra suscribir, a aquel que los haya formado o por cuya cuenta se hicieren.

"Si la parte contra la cual se propone un documento de esta naturaleza no objeta, dentro del término fijado por el artículo 142, ser su autor, ni declara no reconocer como tal al tercero indicado por quien lo presentó, se tendrá al autor por reconocido. En caso contrario, la verdad del hecho de que el documento haya sido escrito por cuenta de la persona indicada, debe demostrarse por prueba directa, de acuerdo con los capítulos anteriores de este título.

"En los casos de este artículo y en los del anterior, no tendrá valor probatorio el documento no objetado, si el juicio se ha seguido en rebeldía, pues entonces



es necesario el reconocimiento del documento, el que se practicará con sujeción a las disposiciones sobre confesión, y surtirá sus mismos efectos, y, si el documento es de un tercero, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas."

142. En efecto, de la interpretación sistemática de los artículos transcritos se obtiene que conforme a la legislación adjetiva civil federal los documentos privados son pruebas imperfectas, que pueden ser perfeccionadas, entre otras probanzas, con el reconocimiento expreso de su autor, o bien, a través de su reconocimiento tácito derivado de su no objeción.

143. Ahora, como ya se precisó, el punto de contradicción se circunscribe al valor probatorio que debe otorgarse al reconocimiento tácito de un documento privado como es la carta de bienvenida a Uber, ya sea como pasajero o como conductor, derivado de su no objeción por la parte contraria –autoridad responsable–, por lo que respecto a ese medio de perfeccionamiento se limitará esta ejecutoria.

144. En ese sentido, para establecer el criterio que debe prevalecer es necesario precisar que el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en su parte inicial, únicamente alude al documento privado, siendo que su calidad se desprende de lo establecido en el diverso 133 del propio código, en cuanto a que tienen esa naturaleza los documentos que no reúnen las condiciones previstas en el numeral 129 de la misma legislación adjetiva, como son que su formación esté encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, o que sean expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, cuya calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas, u otros signos exteriores que, en su caso, establezcan las leyes.

145. Asimismo, el artículo 203 en comento establece el mérito de eficacia que representa tal documento privado, al prever que forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa.

146. La segunda parte del primer párrafo del artículo 203 contiene la regla normativa cuya interpretación de los tribunales contendientes dio lugar a criterios



discrepantes, porción que dispone: **El documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su colitigante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.**

147. Así, de la interpretación literal de esa disposición legal se desprende que ese tipo de documentos son eficaces para probar en contra del colitigante de quien quiere beneficiarse con su presentación, es decir, de quien lo aporta al juicio como prueba, siempre y cuando dicho colitigante no lo objete, porque de hacerlo, impedirá que pruebe en su contra y la veracidad de su contenido deberá demostrarse mediante otras pruebas, toda vez que el efecto de la objeción consiste en evitar que se produzca el reconocimiento tácito, con lo cual se logra que el valor probatorio del documento privado permanezca imperfecto.

148. En ese sentido, se estima que la interpretación literal aludida coincide con la finalidad de la norma, que es establecer cuándo resulta eficaz el documento privado proveniente de un tercero aportado como prueba a un juicio, si es objetado o no por el colitigante de quien lo aporta y quiere beneficiarse de él.

149. Por tanto, vinculada la finalidad con el resultado gramatical plasmado por el legislador, es posible arribar al entendimiento que se desprende de la norma en el sentido de que, si el colitigante no objeta ese documento, es innecesario demostrar la verdad de su contenido mediante otras pruebas, dado el reconocimiento tácito que conlleva la falta de su objeción, lo cual también es acorde con el sistema normativo en que se encuentra ubicada tal disposición, que es el apartado que regula la eficacia de las pruebas.

150. En efecto, la intención del legislador relativa a que sólo si se objeta el documento privado proveniente de un tercero, entonces la verdad de su contenido se deberá acreditar por medio de otras pruebas, permite arribar a la conclusión de que el hecho de que no se objete, provoca que su contenido adquiera certeza, la cual operará contra la parte contraria de quien lo aportó al juicio y, por ende, que sea eficaz para acreditar la pretensión de su oferente.⁹

⁹ Al respecto, son ilustrativas las jurisprudencias siguientes:

"DOCUMENTOS PRIVADOS. PUEDEN PERFECCIONARSE, ENTRE OTROS MEDIOS, A TRAVÉS DE SU RECONOCIMIENTO EXPRESO O TÁCITO, TENIENDO EN AMBOS CASOS LA MISMA EFICACIA



151. Lo anterior encuentra sustento si se toma en cuenta que, de acuerdo con el último párrafo del artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sólo en los casos en que el juicio se siga en rebeldía, el documento privado proveniente de un tercero no tendrá valor probatorio alguno, aun ante la falta de su objeción, en cuyo supuesto será forzoso acreditar la verdad de su contenido mediante otras pruebas.

152. Ciertamente, en la exposición de motivos atinente a la parte relativa de la legislación adjetiva en estudio, se indica conforme a la iniciativa del ejecutivo que:

"El primer párrafo del artículo 202 reconoce el valor material de verdad de las afirmaciones procedentes de la autoridad que formó un documento público, y el valor formal de las declaraciones o manifestaciones que ante esa autoridad hayan hecho los particulares. Queda evidenciado, pues: a) Lo declarado por la autoridad dentro del límite de sus facultades, y b), Que ante esa autoridad se hicieron tales o cuales declaraciones o manifestaciones, cuya existencia no puede ponerse en tela de duda.

"El valor material de lo declarado o manifestado debe surtirse, dentro de los límites de la disputa, contra quienes en ésta son partes, e hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas las declaraciones o manifestaciones de que se trate, y se manifestaron conformes con ellas. Así se dispone en el párrafo segundo del artículo 202, con la excepción del caso en que judicialmente se haya declarado su simulación.

"En los párrafos tercero y cuarto del mismo precepto se reconoce el valor que merecen las constancias parroquiales relativas a actas del estado civil, de época anterior al establecimiento del registro, o de posterior, cuando no existan

PROBATORIA PARA DEMOSTRAR LOS EXTREMOS PLANTEADOS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).", Novena Época, registro digital: 188411, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 11, 1a./J. 86/2001.

"DOCUMENTO PRIVADO PROVENIENTE DE UN TERCERO. BASTA LA OBJECCIÓN PARA QUE QUIEN QUIERE BENEFICIARSE DE ÉL JUSTIFIQUE LA VERDAD DE SU CONTENIDO CON OTRAS PRUEBAS (LEGISLACIÓN PROCESAL FEDERAL).", Décima Época, registro digital: 2000570, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 405, 1a./J. 17/2012 (10a.).



libros, o existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta. Distinguen los dos casos ya analizados: o son prueba única, y la hacen plena entonces o concurren con otras pruebas, y, en este caso, su valor debe quedar a la libre apreciación judicial.

"Con los mismos límites establecidos por el párrafo segundo del artículo 202, las declaraciones o manifestaciones contenidas en un documento privado sólo prueban contra quienes las hayan hecho, y se hayan manifestado conformes con ellas, y, si el documento procede de un tercero, sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su contingente, si éste no lo objeta; así lo prevé el artículo 203, que, además, para distinguir el autor de un documento privado, en su último párrafo dice que lo es aquel por cuya cuenta haya sido formado, cosa que aclara el 204, al disponer que se reputa autor al suscriptor, salvo la excepción del artículo 206, relativa a libros de comercio, registros domésticos y demás documentos que no se acostumbra firmar, y de los cuales debe tenerse por autor a quien los haya formado o por cuya cuenta lo hayan sido, según la regla general. Siendo la suscripción la indicación con que alguien se hace reconocer por el destinatario de un documento, el párrafo segundo del artículo 204 define la suscripción en función del destino del mismo, y, en el párrafo tercero, atribuye el texto suscrito a su autor, aun cuando no haya sido escrito ni en todo ni en parte por él, pues la suscripción es signo de aprobación del texto; pero, si éste ha sido alterado por adiciones o enmendaduras, ya no pueden éstas aceptarse como expresión de la voluntad del suscriptor, pues no puede saberse si han sido hechas antes o después de la suscripción. Por este motivo, el citado párrafo tercero previene que dichas alteraciones no se reputen provenientes del autor, si no están escritas por su mano, si no se ha hecho mención de ellas ante la suscripción.

"Ya se expresaron las razones, al tratar del artículo 142, por las que los documentos deben ser objetados dentro del término fijado por dicho precepto. El artículo 205 se refiere a objeciones relativas a la suscripción y a la fecha, a no ser que estén certificadas por notario u otro funcionario revestido de la fe pública, pues entonces la suscripción o la fecha tendrá el valor de un documento público indubitado, y el 206, segundo párrafo, se ocupa de las objeciones contra documentos que no se acostumbra suscribir. El efecto de la objeción es que se demuestre la verdad de la suscripción o de la fecha, por prueba especial, en



el caso del artículo 205, o la procedencia de los documentos, en el del 206. No obstante la indiscutible superioridad del procedimiento de objeciones sobre el de reconocimiento explícito de los documentos privados, este último se indica para aquellos casos en que los documentos no puedan ser conocidos por la parte que podría objetarlos, por seguirse el juicio en rebeldía. Aunque es verdad que la parte presente no tiene responsabilidad alguna por la rebeldía de su contraria, es, no obstante, preciso imponer una formalidad más, la del reconocimiento, para la debida idoneidad de los documentos privados. No sería este requisito necesario si siempre se tuviera la lealtad debida en la forma de proceder ante los tribunales; pero como no hay medio de asegurar que la conducta se ajuste a los mandatos del deber, es comprensible que una parte, aprovechándose de la rebeldía de su contraria, fabrique, *ad hoc*, ciertos documentos que, de antemano, sabe que determinarán el fallo favorable que busca, puesto que no podrán ser objetados: para evitarlo, el párrafo tercero del artículo 206 exige el llamado de la parte para que reconozca el documento que se le atribuye, y que puede ser decisivo en la resolución del pleito; y, si el documento proviene de un tercero, la verdad de su contenido debe demostrarse por prueba especial."

153. Así, de acuerdo con lo expuesto, es posible concluir, reiterando la convicción externada, que la carta de bienvenida, suscrita por el mánager de Uber, en favor del quejoso, ya sea como pasajero o conductor de la plataforma tecnológica, al no ser objetada por la autoridad responsable, no requiere que la veracidad de su contenido se demuestre mediante otras pruebas, toda vez que la falta de objeción se traduce en el reconocimiento de su contenido, lo que provoca que tal documento privado se perfeccione y, por ende, que goce de plena eficacia para acreditar la pretensión del solicitante de amparo, esto es, su carácter de usuario pasajero o socio conductor de esa plataforma tecnológica denominada Uber, lo que a su vez, conlleva que se tenga por demostrado plena y fehacientemente su interés jurídico para instar el juicio de amparo en contra de las normas de carácter general que regulan el servicio de transporte proporcionado por la mencionada empresa a través de dispositivos móviles.

VII. Jurisprudencia que debe prevalecer

154. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:



INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO. LA DOCUMENTAL PRIVADA CONSISTENTE EN LA CARTA DE BIENVENIDA A UBER COMO USUARIO PASAJERO ("RIDER") O SOCIO CONDUCTOR ("DRIVER"), SUSCRITA POR EL MÁNAGER DE ESA PLATAFORMA TECNOLÓGICA EN FAVOR DE LA PARTE QUEJOSA, AL NO SER OBJETADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, TIENE PLENA EFICACIA PARA TENERLO POR ACREDITADO EN EL JUICIO QUE SE RECLAMAN NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PROPORCIONADO A TRAVÉS DE DISPOSITIVOS MÓVILES.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron si con las cartas de bienvenida, signadas por el mánager de Uber, expedidas a favor de los quejosos como pasajeros o conductores de esa plataforma tecnológica que presta el servicio de transporte, no objetadas por las autoridades responsables, acreditaban o no su interés jurídico en el juicio de amparo en el que reclamaron normas de carácter general que regulan ese servicio que es proporcionado mediante el uso de dispositivos móviles. Llegaron a conclusiones distintas, ya que unos estimaron que, con tales documentales no objetadas, sí acreditaba el interés jurídico de los solicitantes de amparo, mientras que otros consideraron que aun cuando no hayan sido objetadas, no demostraban plenamente dicho interés.

Criterio jurídico: La carta de bienvenida a Uber como pasajero o conductor, suscrita por el mánager de esa plataforma tecnológica en favor de la parte quejosa, si no se objeta por la autoridad responsable, es suficiente para acreditar el interés jurídico de aquélla para reclamar en el juicio de amparo las normas que regulan el servicio de transporte proporcionado mediante dispositivos móviles.

Justificación: De la interpretación literal del artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles se desprende que los documentos privados provenientes de terceros son eficaces para probar en contra del colitigante de quien quiere beneficiarse con su presentación, es decir, de quien lo aporta al juicio como prueba, siempre y cuando dicho colitigante no lo objete, porque de hacerlo, impedirá que pruebe en su contra y la veracidad de su contenido deberá demostrarse mediante otras pruebas, toda vez que el efecto de la objeción consiste en evitar que se produzca el reconocimiento tácito, con lo cual se logra que el valor probatorio del documento privado permanezca imperfecto. En ese sentido, si el colitigante no objeta ese documento, es innecesario demostrar la verdad de su contenido mediante otras pruebas, dado el reconocimiento tácito que



conlleva la falta de objeción, lo cual es acorde con el sistema normativo en que se encuentra ubicada tal disposición, que es el apartado que regula la eficacia de las pruebas. En otras palabras, la intención del legislador relativa a que sólo si se objeta el documento privado proveniente de un tercero, entonces la verdad de su contenido se deberá acreditar por medio de otras pruebas, permite arribar a la conclusión de que el hecho de que no se objete, provoca que su contenido adquiera certeza, la cual operará contra la parte contraria de quien lo aportó al juicio y, por ende, que sea eficaz para acreditar la pretensión de su oferente. Consecuentemente, la carta de bienvenida en cuestión, al no ser objetada por la autoridad responsable, no requiere que la veracidad de su contenido se demuestre mediante otras pruebas, toda vez que la falta de objeción se traduce en el reconocimiento de su contenido, lo que provoca que tal documento privado se perfeccione y, por ende, que goce de plena eficacia para acreditar la pretensión del solicitante de amparo, esto es, su carácter de usuario pasajero o socio conductor de esa plataforma tecnológica denominada Uber, lo que a su vez, conlleva que se tenga por demostrado plena y fehacientemente su interés jurídico para instar el juicio de amparo en contra de las normas de carácter general que regulan el servicio de transporte proporcionado por la mencionada empresa a través de dispositivos móviles.

155. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala

RESUELVE:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada en términos del apartado V, primera parte, de esta sentencia.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada en términos del apartado V, segunda parte, de esta ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia emitida en esta resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales emitió su voto con consideraciones adicionales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2012 (10a.) y 2a./J. 51/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 628 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas, con números de registro digital: 2000608 y 2019456, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO. LA DOCUMENTAL PRIVADA CONSISTENTE EN LA CARTA DE BIENVENIDA A UBER COMO USUARIO PASAJERO ("RIDER") O SOCIO CONDUCTOR ("DRIVER"), SUSCRITA POR EL MÁNAGER DE ESA PLATAFORMA TECNOLÓGICA EN FAVOR DE LA PARTE QUEJOSA, AL NO SER OBJETADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, TIENE PLENA EFICACIA PARA TENERLO POR ACREDITADO EN EL JUICIO QUE SE RECLAMAN NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PROPORCIONADO A TRAVÉS DE DISPOSITIVOS MÓVILES.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron si con las cartas de bienvenida, signadas por el mánager de Uber, expedidas a favor de los quejosos como pasajeros o conductores de esa plataforma tecnológica que presta el servicio de transporte, no objetadas por las autoridades responsables, acreditaban o no su interés jurídico en el juicio de amparo en el que reclamaron normas de carácter general que regulan ese servicio que es proporcionado mediante el uso de dispositivos móviles. Llegaron a conclusiones distintas, ya que unos estimaron que, con tales documentales no objetadas, sí acreditaba el interés jurídico de los solicitantes de amparo, mientras que otros consideraron que aun cuando no hayan sido objetadas, no demostraban plenamente dicho interés.



Criterio jurídico: La carta de bienvenida a Uber como pasajero o conductor, suscrita por el mánager de esa plataforma tecnológica en favor de la parte quejosa, si no se objeta por la autoridad responsable, es suficiente para acreditar el interés jurídico de aquélla para reclamar en el juicio de amparo las normas que regulan el servicio de transporte proporcionado mediante dispositivos móviles.

Justificación: De la interpretación literal del artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles se desprende que los documentos privados provenientes de terceros son eficaces para probar en contra del colitigante de quien quiere beneficiarse con su presentación, es decir, de quien lo aporta al juicio como prueba, siempre y cuando dicho colitigante no lo objete, porque de hacerlo, impedirá que pruebe en su contra y la veracidad de su contenido deberá demostrarse mediante otras pruebas, toda vez que el efecto de la objeción consiste en evitar que se produzca el reconocimiento tácito, con lo cual se logra que el valor probatorio del documento privado permanezca imperfecto. En ese sentido, si el colitigante no objeta ese documento, es innecesario demostrar la verdad de su contenido mediante otras pruebas, dado el reconocimiento tácito que conlleva la falta de objeción, lo cual es acorde con el sistema normativo en que se encuentra ubicada tal disposición, que es el apartado que regula la eficacia de las pruebas. En otras palabras, la intención del legislador relativa a que sólo si se objeta el documento privado proveniente de un tercero, entonces la verdad de su contenido se deberá acreditar por medio de otras pruebas, permite arribar a la conclusión de que el hecho de que no se objete, provoca que su contenido adquiera certeza, la cual operará contra la parte contraria de quien lo aportó al juicio y, por ende, que sea eficaz para acreditar la pretensión de su oferente. Consecuentemente, la carta de bienvenida en cuestión, al no ser objetada por la autoridad responsable, no requiere que la veracidad de su contenido se demuestre mediante otras pruebas, toda vez que la falta de objeción se traduce en el reconocimiento de su contenido, lo que provoca que tal documento privado se perfeccione y, por ende, que goce de plena eficacia para acreditar la pretensión del solicitante de amparo, esto es, su carácter de usuario pasajero o socio conductor de esa plataforma tecnológica denominada Uber, lo que a su vez, conlleva que se tenga por demostrado plena y fehacientemente su interés jurídico para instar el juicio de



amparo en contra de las normas de carácter general que regulan el servicio de transporte proporcionado por la mencionada empresa a través de dispositivos móviles.

2a./J. 3/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 149/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito Primero y Segundo en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, todos del Décimo Quinto Circuito. 20 de enero de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, al resolver el amparo en revisión 60/2018; el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al resolver los amparos en revisión 62/2018 y 63/2018; el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver los amparos en revisión 492/2017 y 2/2019; el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 64/2018; el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 73/2018; el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 164/2018; el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 135/2018; y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver los amparos en revisión 13/2018, 57/2018, 77/2018 y 147/2018.

Tesis de jurisprudencia 3/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



PERMISO PARA OPERAR Y EXPLOTAR EL SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS. LA OPINIÓN EMITIDA POR LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA O DEL AEROPUERTO DE QUE SE TRATE, SOBRE LA SOLICITUD PARA EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO CORRESPONDIENTE NO ES VINCULANTE PARA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 229/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO QUINTO DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 20 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: YAREMY PATRICIA PENAGOS RUIZ.

2. Presupuestos procesales.

5. **2.1 Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos de la misma especialidad (administrativa), cuyo conocimiento es exclusivo de esta Segunda Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

6. **2.2. Legitimación.** La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues fue formulada por la



apoderada legal¹ de la empresa denominada **Autobuses México Puebla Estrella Roja, Sociedad Anónima de Capital Variable**, parte quejosa en uno de los asuntos en conflicto.

3. Criterios contendientes.

7. A continuación, se describen las ejecutorias que dieron origen a la presente denuncia. Por razón de método, únicamente se narran las circunstancias y argumentos relacionados con el posible tema de contradicción, que consiste en determinar **si la opinión emitida por quien tenga a su cargo la administración del aeropuerto, tiene el carácter de vinculante o no para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al otorgar los permisos para prestar los servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales.**

8. 3.1. Criterio del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 539/2017.

9. **Antecedentes:** La empresa **Autobuses México Puebla Estrella Roja, Sociedad Anónima de Capital Variable**, tiene como objeto social, entre otros, la prestación del servicio público de transporte federal de pasajeros, así como la explotación de uso de terminales, estaciones de paso y/o puntos de venta; asimismo, es titular del permiso de ruta número 2113AMP521016875, otorgado por la Dirección de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la explotación y operación del servicio de autotransporte federal de pasajeros en su modalidad de y hacia puertos marítimos y aeropuertos, en la ruta Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México-Puebla y viceversa.

10. El permiso referido fue obtenido en términos de los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28, primer párrafo, del Regla-

¹ Tal carácter se le reconoció en el auto de cinco de octubre de dos mil dieciséis, del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 1611/2016-II; cuya sentencia fue del conocimiento del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión 539/2017, el cual es uno de los Órganos Colegiados contendientes.



mento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, toda vez que se cumplió con la obligación de celebrar un contrato de acceso a zona federal, el cual se identifica con el número 1344, entre el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Sociedad Anónima de Capital Variable y la empresa en comento.

11. El treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la empresa **Autobuses México Puebla Estrella Roja, Sociedad Anónima de Capital Variable**, tuvo conocimiento de que se encuentra en trámite una solicitud de permiso de autotransporte federal de pasajeros en su modalidad de y hacia puertos marítimos y aeropuertos, en la ruta Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (en adelante **AICM**)-Cholula, Puebla y viceversa, para un tercero interesado, sobre la cual dicha empresa tiene derechos adquiridos y actualmente opera y explota, sin que se le otorgue derecho de audiencia.

12. Juicio de amparo indirecto. Por escrito presentado el tres de octubre de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **Autobuses México Puebla Estrella Roja, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su apoderada legal, promovió **juicio de amparo indirecto** en contra de diversas autoridades de la Dirección de Autotransporte Federal, y por los actos consistentes en:

"Actos reclamados:

"1. El otorgamiento al tercero interesado del permiso del servicio autotransporte federal de pasajeros en su modalidad de y hacia puertos marítimos y aeropuertos, en la ruta AICM-Puebla Cholula y viceversa, sin haber otorgado audiencia previa a mi mandante, quien tiene el derecho adquirido de explotar dicha ruta al amparo del permiso de ruta 2113AMP521016875 autorizado por la Dirección de Autotransporte Federal SCT y contrato de acceso a zona federal celebrado entre mi mandante y el AICM identificado con el número 1344.

"2. La celebración del contrato de acceso a zona federal entre el AICM y el tercero interesado para prestar el servicio autotransporte federal de pasajeros en su modalidad de y hacia puertos marítimos y aeropuertos, en la ruta AICM-Puebla, Cholula y viceversa, sin haber otorgado audiencia previa a mi mandante,



quien tiene el derecho adquirido de explotar dicha ruta al amparo del permiso 2113AMP521016875 autorizado por la Dirección de Autotransporte Federal SCT y contrato de acceso a zona federal celebrado entre mi mandante y el AICM identificado con el número 1344."

13. De dicha demanda conoció, por razón de turno, el **Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México**, donde se admitió a trámite y se registró con el número de expediente **1611/2016-II**; asimismo, se tuvo como tercero interesado a **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**.

14. Primera ampliación. El veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, la parte quejosa amplió su demanda de amparo respecto de los siguientes actos: **a)** La expedición u otorgamiento al tercero interesado del permiso número 0919TTU20062016031401000, para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en su modalidad de y hacia puertos marítimos y aeropuertos, en la ruta **AICM**-Puebla y viceversa, sin haber respetado el derecho humano de audiencia previa a la quejosa, quien tiene un derecho adquirido de explotar esa ruta al amparo del permiso de ruta 2113AMP521016875, autorizado por la Dirección de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por el contrato de acceso a zona federal celebrado entre la interesada y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; **b)** La validación de la documentación del tercero interesado y expedición de placas, engomado y tarjeta de circulación para la prestación del servicio; y, **c)** La opinión emitida por la Dirección de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, como requisito para otorgar al tercero interesado, el permiso número 0919TTU20062016031401000, en términos de lo dispuesto por los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, sin haber respetado el derecho humano de audiencia previa a quien tiene el derecho adquirido de explotar esa ruta.

15. Segunda ampliación. El nueve de diciembre de dos mil dieciséis, la parte quejosa amplió de nuevo su demanda de amparo; al respecto, el Juez de Distrito tuvo por formulada dicha ampliación únicamente por lo que hace a sus conceptos de violación.



16. Sentencia. El Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el veintidós de agosto de dos mil diecisiete, en la cual resolvió **sobreseer en el juicio**, ante la inexistencia de actos y al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, dado que la opinión emitida por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, para el otorgamiento del permiso 0919TTU20062016031401000, para la prestación del servicio autotransporte federal de pasajeros, a favor de la tercero interesada **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable, fue en sentido negativo**; de ahí que se estime no le causa ninguna afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa, puesto que dicha opinión incluso resulta en su beneficio; asimismo, **negó el amparo a la parte quejosa**, al considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

- Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o., 5o., 8o., 9o., 33, 46 y 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, se advierte que no existe exclusividad en la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros, habida cuenta que el objetivo que persigue la ley en comento, es fomentar para que exista una sana competencia entre los prestadores de dicho servicio, con el objeto de que éstos se presten en mejores condiciones y con mayor calidad en beneficio de los usuarios, así como de promover una adecuada cobertura social, para evitar monopolios o prácticas monopólicas prohibidas por el artículo 28 de la Constitución Federal.

- El permiso para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros, se otorgará a todo aquel particular interesado que cumpla con los requisitos establecidos para tal efecto en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y en el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, al carecer de exclusividad el permisionario de los servicios de autotransporte federal de pasajeros en la ruta Puebla-**AICM** y viceversa.

- La quejosa manifiesta que, en el caso, se otorgó indebidamente a la tercero interesada **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, el permiso número 0919TTU20062016031401000, para la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros, en razón de que dicho otorgamiento se encuentra condicionado a la opinión favorable del AICM, la cual es de observancia obligatoria para la autoridad responsable en términos



de lo dispuesto por los artículos 47 de la Ley de Caminos y Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, y en la especie, dicha opinión se emitió en sentido negativo.

- Contrario a lo manifestado por la parte quejosa, **la opinión emitida por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, no es vinculatoria ni mucho menos obligatoria para la Dirección General de Autotransporte Federal, a efecto de llevar a cabo el otorgamiento del permiso 0919TTU20062016031401000 a la tercero interesada, pues tal y como se advierte de los artículos referidos, cuenta con treinta días para emitir su opinión, o no.**

- En tales circunstancias, el hecho de que la opinión emitida por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México sea en sentido negativo, de ningún modo afecta la legalidad de su otorgamiento, pues la opinión es sólo eso y no vincula a la autoridad administrativa en forma alguna.

17. Recurso de revisión. Inconformes con dicha resolución, la parte quejosa **Autobuses México Puebla Estrella Roja, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su autorizada en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, interpuso **recurso de revisión**; asimismo, los apoderados legales de la **autoridad responsable Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México** y el autorizado de la parte tercero interesada **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, interpusieron sendos **recursos de revisión adhesiva**, asuntos de los cuales conoció, por razón de turno, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, el cual los admitió a trámite y registró con el número de expediente **AR. 539/2017**, y en sesión de nueve de mayo de dos mil dieciocho,² resolvió **confirmar** la sentencia recurrida; **negar el amparo a la parte quejosa** y dejó **sin materia** las revisiones adhesivas, al estimar, en la parte que interesa, lo siguiente:

² La información relativa a la ejecutoria dictada el nueve de mayo de dos mil dieciocho, en el amparo en revisión **RA. 539/2017**, promovido por **Autobuses México Puebla Estrella Roja, Sociedad Anónima de Capital Variable**, del índice del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



"... Ahora, el citado artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, prevé que los permisos que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales, se ajustarán a los términos que establezcan los reglamentos y normas oficiales mexicanas correspondientes, y que al efecto, dicha Secretaría recabará previamente la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto de que se trate; asimismo, que esa opinión deberá emitirse en un plazo no mayor de treinta días naturales, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud; y, que en caso contrario se entenderá que no tiene observaciones.

"El artículo 2, fracción VII, de la Ley de Aeropuertos, dispone que se entenderá por 'Administrador aeroportuario', la persona física designada por el concesionario o permisionario de un aeródromo civil, que tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realicen dentro del mismo.

"Por su parte, el artículo 8, fracción I, de la citada Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, prevé que para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de pasajeros, entre otros, se requiere permiso otorgado por la referida Secretaría.

"Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, establece como requisitos a cumplir para obtener permiso para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros, los siguientes: Presentar solicitud en el formato que para tal efecto expida la Secretaría; el documento que ampara la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes y, en su caso, modificación; acta de nacimiento, cartilla, certificado de nacionalidad, carta de naturalización o pasaporte, en caso de que el solicitante sea persona física; acreditar con poder otorgado ante fedatario público, la representación legal del promovente; la propiedad o legal posesión del vehículo con factura, carta factura, contrato de arrendamiento o documento del Registro Nacional de Vehículos; presentar póliza de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros o fondo de garantía vigente; póliza de seguro del viajero o en su caso, la constancia del fondo de garantía en los términos del reglamento respectivo; declaración de características del vehículo; horarios mínimos; acreditar que dis-



pone de terminales en los puntos de origen y destino de la ruta solicitada. En caso de contar con permiso para operar terminales, bastará con señalar los datos de identificación del mismo; descripción de la ruta solicitada en cuya conformación deberán considerarse los tramos o ramales que se conecten o formen parte de la misma, y presentar el certificado de baja emisión de contaminantes.

"También prevé que tratándose de personas morales, deberá presentarse además, la escritura constitutiva en cuyo objeto social conste como actividad principal la prestación del servicio de autotransporte federal o servicio auxiliar solicitado; y, que para el servicio de transportación terrestre de o hacia puertos marítimos y aeropuertos, los interesados deberán presentar la documentación prevista en las fracciones I a X, XIV y en el penúltimo párrafo de dicho artículo.

"Finalmente, el artículo 28 del citado ordenamiento reglamentario, prevé que en la expedición del permiso para la prestación del servicio de transportación terrestre de o hacia puertos marítimos y aeropuertos, la Secretaría, recabará previamente la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate, en los términos que señala la ley.

"De lo anterior se infiere, que la emisión u otorgamiento de permisos para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros y/o transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos, deriva del cumplimiento de diversos requisitos, entre los cuales se encuentra, recabar la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate.

"En ese orden de ideas, es inconcuso que dicha opinión es un requisito más para aquel efecto, cuyo sentido no vincula obligatoriamente a la autoridad para emitir o no el referido permiso, pues es una mera idea o juicio técnico, que en su caso, orienta la decisión de ésta.

"En efecto, pues es a la referida autoridad a quien corresponde apreciar el contenido de dicha opinión, de acuerdo con los demás elementos allegados, mismos que debe examinar a fin de determinar si expide o no el permiso solicitado, siendo ésta quien decide.



"Consecuentemente, es inconcuso que la apreciación de la recurrente es inexacta, pues la autonomía de la voluntad del aeropuerto y la obligatoriedad de la opinión que emite, son cuestiones distintas.

"Ciertamente, pues conforme al artículo 2, fracción VII, de la Ley de Aeropuertos, el 'administrador aeroportuario' tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realicen dentro del aeródromo civil; mismas que podrá realizar con libertad, incluyendo la opinión que emita respecto de la expedición de permisos para la prestación del servicio de transportación terrestre de que se trata.

"Opinión que, como se expuso en párrafos que anteceden, no sujeta a la autoridad a otorgar o no el referido permiso."

18. 3.2. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 347/2018.

19. Antecedentes: **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, es una empresa mercantil cuyo objeto social es la prestación del servicio de autotransporte federal en sus modalidades de pasaje de lujo, ejecutivo, de primera, económica, mixto, transportación de y hacia aeropuertos, así como de carga; adicionalmente, su objeto social contempla la posibilidad de que tramite, obtenga, explote, ceda, negocie, y bajo cualquier otro esquema legal, utilice y explote permisos, concesiones y autorizaciones para la operación de servicios de autotransporte federal de carga, de turismo y de pasajeros, en sus diversas modalidades, así como dedicarse al transporte privado.

20. El veintisiete de abril de dos mil dieciséis, dicha empresa solicitó a la Dirección General de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, una solicitud para el otorgamiento de un permiso para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en su modalidad de transportación terrestre de pasajeros de y hacia puertos marítimos y aeropuertos en la ruta Puebla-Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (en adelante **AICM**)-Puebla, cumpliendo con los requisitos de ley. Dicha solicitud quedó radicada bajo el número de folio 4376596.



21. El tres de mayo de dos mil dieciséis, el director del Centro Metropolitano de Autotransporte adscrito a la Dirección General Adjunta de Trámites y Servicios de Autotransporte Federal de la Dirección General del Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en relación con el numeral 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, solicitó al administrador del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México emitir opinión sobre la solicitud de permiso formulada por la empresa interesada **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, en relación con la unidad marca Scania, modelo dos mil dieciséis, con número de motor 6908183, y número de serie YS2K6X206G1896562.

22. Mediante oficio DG/106/2016, de uno de junio de dos mil dieciséis, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a través de su administrador aeroportuario, dio respuesta concluyendo lo siguiente: "**sobre el particular, me permito informarle que no existe inconveniente en que se autorice la expedición del referido permiso a la empresa Transportación Terrestre UNE, S.A. de C.V.**", relativo a la unidad marca Scania, modelo dos mil dieciséis, con número de motor 6908183, y número de serie YS2K6X206G1896562. Debe precisarse que se trata de una opinión anterior, a la que dio pauta al juicio de amparo materia de la presente contradicción.

23. El veintisiete de marzo de dos mil dieciocho, la empresa interesada solicitó el otorgamiento de permiso para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en la modalidad de "*transportación terrestre de pasajeros de y hacia puertos marítimos y aeropuertos*", respecto de la unidad marca Man, modelo dos mil diecisiete, número de serie WMARR4ZZ9GC021818, número de motor 51443940354398.

24. Al respecto, el administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México emitió su opinión en sentido negativo, argumentando que el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, respecto del servicio de transporte terrestre de pasajeros, se encuentra sujeto a capacidad de su infraestructura, así como a sus condiciones operativas, en atención a que la operación y atención al usuario y/o pasajero se deben llevar a cabo sobre bases de seguridad, eficiencia y calidad.



25. El veintisiete de abril de dos mil dieciocho, mediante oficio 4.2.1.1/1028/2018, el director del Centro Metropolitano de Autotransporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **negó la solicitud a Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en la modalidad de "*transportación terrestre de pasajeros de y hacia puertos marítimos y aeropuertos*", respecto de la unidad marca Man, modelo dos mil diecisiete, número de serie WMARR4ZZ9GC021818, número de motor 51443940354398.

26. En contra de esa determinación, la empresa **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, promovió juicio de nulidad, asunto del cual conoció la Segunda Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, donde se radicó con el número de expediente 1457/18-12-02-6, y por **sentencia** de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, **se reconoció la validez** de la resolución contenida en el oficio 4.2.1.1/1028/2018, de veintisiete de abril de dos mil dieciocho, por el que se negó a dicha empresa el permiso para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros, por no cumplir con los requisitos que se contemplan en el marco normativo que rige su emisión.

27. Inconforme con tal determinación, **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, promovió **juicio de amparo directo**, del cual conoció, por razón de turno, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, quien por acuerdo de presidencia de seis de febrero de dos mil diecinueve, lo admitió a trámite y registró con el número de expediente **DT. 347/2018**, y en sesión de doce de diciembre de dos mil diecinueve,³ el órgano colegiado **negó el amparo a la empresa quejosa**, al estimar, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... En efecto, los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, disponen lo siguiente: (se transcriben)

³ La información relativa a la ejecutoria dictada el doce de diciembre de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo directo **D.A. 347/2018**, promovido por **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable**, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



"Como se aprecia de los preceptos transcritos, previamente al otorgamiento de los permisos de prestación de servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales, es necesario recabar la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto.

"Lo anterior, implica que primeramente debe recabarse esa opinión, la cual debe emitirse dentro del plazo de treinta días naturales a partir de la presentación de la solicitud correspondiente, pues de no hacerse en ese plazo, se entenderá que no tiene observaciones.

"Siendo así, debe considerarse que la opinión de que se trata reviste el carácter de vinculante, pues así se desprende de los preceptos antes transcritos, tal y como en forma acertada lo sostuvo la Sala responsable en la sentencia reclamada.

"En el caso en estudio, el administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, al emitir su opinión sobre la solicitud presentada por la accionante, determinó que el permiso no era procedente en virtud de que estaba sujeto a su capacidad de infraestructura del aeropuerto, así como a sus condiciones operativas, dado que en la operación o atención al usuario y/ pasajeros, se deben llevar a cabo sobre las bases de seguridad, eficiencia y calidad.

"Por consiguiente, al haberse emitido una opinión desfavorable a la solicitud de permiso formulada por la hoy quejosa, es inconcuso que ello resultó suficiente para negar éste; pues habría sido ilógico que a pesar de que tal opinión fue desfavorable a los intereses de la accionante, la autoridad demandada, con vista en la documentación presentada por la empresa actora, concediera el permiso, en clara inobservancia de las porciones normativas de que se trata.

"De ahí que el argumento en estudio sea infundado; por lo que en nada benefician a la inconforme las tesis que al efecto invoca respecto de autoridad para los efectos del amparo y petición de principio.

"En el cuarto concepto de violación ... la inconforme arguye que la Sala responsable viola en su perjuicio el principio de legalidad consagrado en el



artículo 16 constitucional, al considerar de manera errónea que en el supuesto que dio origen al juicio de nulidad no se actualiza la figura de cosa juzgada refleja, sin tomar en consideración que con fecha siete de octubre de dos mil dieciséis, se le otorgó el permiso número 0919TTU20062016031401000; sin embargo, en una segunda oportunidad el administrador del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que ya en aquella ocasión por escrito expresó su conformidad con el permiso, en esta nueva oportunidad emite una opinión negativa a su pretensión.

"Que esta situación, por una parte, deja claro que la opinión del administrador del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México no es vinculante, contrario a lo aducido por la Sala responsable, por lo que se debe aplicar de manera estricta la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo.

"Manifiesta la impetrante que si se aplica la teoría de la analogía, si en condiciones iguales, partes iguales, actos iguales, se resuelve de manera diferente, la autoridad debe resolver buscando el mayor beneficio del gobernado; de ahí que si el director del Centro Metropolitano de Autotransporte ya otorgó un permiso solicitado por la actora, luego entonces los demás permisos solicitados por esta empresa, con igual documentación soporte para cumplir los extremos de ley, para la idéntica ruta y tipo de servicio, deben ser otorgados por un mero acto reflejo.

"Los argumentos antes sintetizados son inoperantes.

"En efecto, dados los términos en que se plantean los argumentos en estudio, es inconcuso que la pretensión de la quejosa, es poner de manifiesto que en la especie se actualizó la figura de cosa juzgada refleja; sin embargo, no se controvierten los fundamentos y consideraciones en que se sustentó la Sala responsable para determinar que no operó ese supuesto jurídico, a saber, no combate lo siguiente: (se transcribe)

"Por consiguiente, al no controvertirse frontalmente los fundamentos y consideraciones antes transcritos, es inconcuso que deben subsistir para regir el sentido de la sentencia reclamada; lo que obliga a declarar inoperante el concepto de violación en estudio."



4. Existencia de la contradicción.

28. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de interpretación. Para determinar su existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.⁴

29. En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se cumplen con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis, en razón de que:

i. Los tribunales contendientes conocieron de una misma cuestión litigiosa, consistente en determinar si la opinión emitida por quien tenga a su cargo la administración del aeropuerto, tiene el carácter de vinculante o no para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al otorgar los permisos para prestar los servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales; y

ii. Adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración.

30. En efecto, por un lado, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión **539/2017**, determinó, en síntesis:

⁴ Jurisprudencia P./J. 72/2010, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, registro digital: 164120, tesis P. XLVII/2009, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIER-TAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



31. • Que la emisión u otorgamiento de permisos para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros y/o transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos, deriva del cumplimiento de diversos requisitos, entre los cuales se encuentra, recabar la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate.

32. • Es inconcuso que dicha opinión es un requisito más para aquel efecto, cuyo sentido no vincula obligatoriamente a la autoridad Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para emitir o no el referido permiso, pues es una mera idea o juicio técnico que, en su caso, orienta la decisión de ésta.

33. • Es a la referida autoridad –Secretaría de Comunicaciones y Transportes– a quien corresponde apreciar el contenido de dicha opinión, de acuerdo con los demás elementos allegados, mismos que debe examinar a fin de determinar si expide o no el permiso solicitado, siendo ésta quien decide.

34. • Conforme al artículo 2, fracción VII, de la Ley de Aeropuertos, el "administrador aeroportuario" tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realicen dentro del aeródromo civil; mismas que podrá realizar con libertad, incluyendo la opinión que emita respecto de la expedición de permisos para la prestación del servicio de transportación terrestre de que se trata.

35. • Opinión que no sujeta a la autoridad a otorgar o no el referido permiso.

36. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo **347/2018**, sostuvo, en síntesis:

37. • Que de los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, se aprecia que previamente al otorgamiento de los permisos de prestación de servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales, es necesario recabar la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto.



38. • Siendo así, debe considerarse que la opinión de que se trata reviste el carácter de vinculante, pues así se desprende de los preceptos antes transcritos.

39. • En el caso, el administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, al emitir su opinión sobre la solicitud presentada por la accionante, determinó que el permiso no era procedente en virtud de que estaba sujeto a su capacidad de infraestructura del aeropuerto, así como a sus condiciones operativas, dado que en la operación o atención al usuario y/o pasajeros, se deben llevar a cabo sobre las bases de seguridad, eficiencia y calidad.

40. • Por consiguiente, al haberse emitido una opinión desfavorable a la solicitud de permiso formulada por la hoy quejosa, es inconcuso que ello resultó suficiente para negar éste; pues habría sido ilógico que a pesar de que tal opinión fue desfavorable a los intereses de la accionante, la autoridad demandada, con vista en la documentación presentada por la empresa actora, concediera el permiso, en clara inobservancia de las porciones normativas de que se trata.

41. En el siguiente cuadro se aprecian puntualmente los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes.

Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 539/2017.	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 347/2018.
<p>Consideraciones torales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sentido de la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate, no vincula obligatoriamente a la autoridad (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) para emitir o no el permiso para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros y/o transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos, pues se trata de una mera idea o juicio técnico, que en su caso, orienta la decisión de ésta. 	<p>Consideraciones torales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sentido de la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto de que se trate, reviste el carácter de vinculante para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para emitir o no el permiso para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros y/o transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos, pues así se desprende de los artículos 47 de la Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.



- Es a la referida autoridad a quien corresponde apreciar el contenido de dicha opinión, de acuerdo con los demás elementos allegados, mismos que debe examinar a fin de determinar si expide o no el permiso solicitado, siendo ésta quien decide.
- Opinión que no sujeta a la autoridad a otorgar o no el referido permiso.

• El administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, al emitir su opinión determinó que el permiso no era procedente, por tanto, al tratarse de una opinión desfavorable, es inconcuso que ello resultó suficiente para negar ése; pues habría sido ilógico que a pesar de que tal opinión fue desfavorable la autoridad concediera el permiso, en clara inobservancia de las porciones normativas de que se trata.

42. En razón de lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que **sí existe la contradicción de tesis** denunciada, surgiendo la interrogante consistente en determinar: **si la opinión emitida por quien tenga a su cargo la administración del aeropuerto, tiene el carácter de vinculante o no para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al otorgar los permisos para prestar los servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales.**

5. Estudio.

43. Toda vez que ya quedaron precisados la existencia de la contradicción y el punto a dilucidar, por tanto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta en la presente resolución.

44. En aras de informar su sentido, en primer lugar, como ya quedó precisado en los antecedentes, se trata de la opinión emitida, en este caso, por el administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, respecto de la solicitud *–formulada a la autoridad competente–* para el otorgamiento del permiso para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en la modalidad de *"transportación terrestre de pasajeros de y hacia puertos marítimos y aeropuertos"*, que solicitó la empresa **Transportación Terrestre UNE, Sociedad Anónima de Capital Variable** *–el cual se emitió en sentido negativo–*, opinión que se emitió en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.



45. Ahora bien, es necesario tener presente el contenido de los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, los cuales establecen lo siguiente:

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

"Artículo 47. Los permisos que otorgue la secretaría para prestar servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales, se ajustarán a los términos que establezcan los reglamentos y normas oficiales mexicanas correspondientes. Al efecto, la secretaría recabará previamente la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto de que se trate.

"La opinión a que se refiere este artículo deberá emitirse en un plazo no mayor de 30 días naturales, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud; en caso contrario se entenderá que no tiene observaciones."

Del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.

"Artículo 28. En la expedición del permiso para la prestación del servicio de transportación terrestre de o hacia puertos marítimos y aeropuertos, la secretaría, recabará previamente la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate, en los términos que señala la ley.

"La expedición de permisos para esta modalidad procederá para autobús integral, vagoneta y automóvil sedán, del último modelo fabricado en el año en que ingrese a la operación del servicio, con límite en operación de cinco años, contados a partir de la obtención del permiso, dotado de aire acondicionado y sonido ambiental. Adicionalmente, el autobús deberá contar con sanitario.

"Dichos permisos autorizarán la libre circulación de los vehículos en todos los caminos de jurisdicción federal, siempre que se tenga como punto de origen o destino el puerto marítimo o aeropuerto correspondiente."

46. De dichas transcripciones se advierte que los permisos que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicios de auto-



transporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales, se ajustarán a los términos que establezcan los reglamentos y normas oficiales mexicanas correspondientes, y que al efecto, dicha Secretaría recabará previamente la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto de que se trate; asimismo, esa opinión deberá emitirse en un plazo no mayor de treinta días naturales, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud; y, que en caso contrario se entenderá que no tiene observaciones.

47. Esto es, los preceptos referidos establecen una obligación por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes consistente en recabar, previamente al otorgamiento del permiso solicitado por la parte interesada, la opinión del administrador aeroportuario correspondiente.

48. Como se observa, de ninguno de los preceptos legales descritos se infiere que la opinión emitida, en este caso, por el administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, respecto de la solicitud para el otorgamiento del permiso para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en la modalidad de "*transportación terrestre de pasajeros de y hacia puertos marítimos y aeropuertos*", que solicitó la parte interesada, sea vinculante para el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al emitir la resolución (permiso) que corresponda.

49. Al respecto, conviene traer a colación la exposición de motivos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, publicada en la Gaceta Parlamentaria el veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y tres, en la cual se trata lo relativo al establecimiento de permisos para todos aquellos servicios de autotransporte federal y sus servicios auxiliares, estableciendo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... De la misma forma, se propone reducir el margen de discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el otorgamiento de concesiones y permisos, señalando un término para emitir la resolución correspondiente; en la expedición de permisos, además, se prevé la incorporación de la figura de la positiva ficta, en los casos que determine el reglamento, lo que permitirá a los particulares tener como favorable su solicitud en caso de silencio de la autoridad."



50. Como puede apreciarse en la exposición de motivos, en el caso que interesa, únicamente se planteó reducir el margen de discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el otorgamiento de concesiones y permisos, señalando un término para emitir la resolución correspondiente; en la expedición de permisos, además, se prevé la incorporación de la figura de la positiva ficta, en los casos que determine el reglamento, lo que permitirá a los particulares tener como favorable su solicitud en caso de silencio de la autoridad.

51. Bajo ese contexto, del marco legal transcrito en párrafos precedentes, se desprende que si bien es cierto que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debe solicitar la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate, también lo es que ante la falta de dicha opinión o respuesta, aplicará la figura de la positiva ficta *–tal como se establece en la exposición de motivos en comentario–*, pues se considerará que no tiene oposición u observaciones que hacer al respecto.

52. Sin embargo, esta Segunda Sala considera que al margen del sentido en que el administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, emita dicha opinión *–ya sea a favor o en contra de otorgar el permiso–*, como ya se dijo, la misma puede ser o no considerada por el secretario de Comunicaciones y Transportes al momento de resolver lo relativo sobre la concesión o negativa del permiso solicitado; pues sobre este tópico debe precisarse que la ley y el reglamento en comentario, únicamente condicionan al titular de dicha Secretaría, que recabe la opinión del administrador aeroportuario correspondiente, antes del otorgamiento del permiso solicitado por la parte interesada.

53. Esto es, la opinión que emita la persona quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto federal de que se trate no es vinculante, ya que tal opinión,⁵ sólo podrá ser ilustrativa para la determinación que llegase

⁵ **Opinión.** Del lat. *Opinio, onis*.

1. F. Juicio o valoración que se forma una persona respecto de algo o de alguien.

2. F. Fama o concepto en que se tiene a alguien o algo.

Opinión pública

1. F. Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados.

Andar alguien **en opiniones**



a tomar el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobre el permiso de que se trate.

54. En efecto, el administrador aeroportuario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, sólo emitirá una opinión o simple manifestación en relación con el permiso solicitado por la empresa interesada, por tanto, su opinión es sólo eso y no tiene en forma alguna el carácter de vinculante con la determinación a que arribe la autoridad administrativa, aunado a que esa opinión no genera ningún derecho a la parte interesada, pues es hasta la resolución que emita el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuando se determinará su situación, en el sentido de si se otorga o no el permiso solicitado.

55. Por tanto, es inconcuso que la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto de que se trate, sólo es un requisito previo para que el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esté en aptitud de otorgar, en su caso, el permiso solicitado por la parte interesada, cuyo sentido no vincula obligatoriamente a dicha Secretaría para emitir o no el referido permiso, pues es una mera idea, juicio técnico u observación, que en su caso, orientará la decisión que tome el titular de dicha dependencia.

56. Ilustra el sentido de lo antes razonado, la tesis aislada 2a. CXXI/98, sustentada por esta Segunda Sala del Alto Tribunal, en la parte conducente, que dice:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. NO LO SON LOS ADMINISTRADORES DE LOS AEROPUERTOS, DEPENDIENTES DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, CUANDO OPINAN SOBRE LA EMISIÓN DE PERMISOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AUTOTRANSPORTE DE PASAJEROS. El artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal,

2. Loc. Verb. Estar puesto en duda su crédito o estimación.

Casarse alguien **con su opinión**.

3. Loc. Verb. Coloq. **casarse con su dictamen**.

Estado De Opinión.

Diccionario Real Academia. Diccionario de la Lengua Española.

Información obtenida de la página de Internet.

<https://dle.rae.es/opini%C3%B3n>



establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previamente al otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de autotransporte de pasajeros de los aeropuertos federales, o hacia ellos, recabará opinión de quien tenga a su cargo la administración del aeropuerto de que se trate, la cual deberá emitirse en un plazo no mayor de treinta días naturales, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud, estableciéndose que en caso de que no opine, se entenderá que no tiene observaciones. Deriva de lo anterior que los administradores de los aeropuertos, dependientes del organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, no tienen el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo en las opiniones que rindan respecto al otorgamiento de permisos para la prestación de ese servicio, dado que la autoridad que decide no se encuentra vinculada por el sentido de esa opinión técnica.⁶

57. Tal criterio, en cuanto a la opinión que emitan los administradores de los aeropuertos, respecto del otorgamiento de permisos para la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros de los aeropuertos federales, o hacia ellos, **no tienen el carácter de vinculantes, dado que la autoridad que decide no se encuentra obligada por el sentido de esa opinión técnica,** discernimiento de esta Segunda Sala que aún tiene vigencia, toda vez que el artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, desde su creación no ha sido reformado.

58. Sin embargo, lo anterior no implica que el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al momento de emitir la resolución correspondiente, en relación con el permiso solicitado por la parte interesada, deba fundar y motivar su acto de autoridad, ello en atención al artículo 16 de la Constitución Federal, expresando las razones por las cuales, según sea el caso, atiende o no a la opinión emitida por el administrador aeroportuario respectivo, esto es, aunque dicha opinión no sea vinculante para esa autoridad, sí debe manifestar los razonamientos por los cuales desestima o acepta dicha opinión.

59. Por tanto, conforme a las anteriores consideraciones debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la tesis jurisprudencial siguiente:

⁶ Registro digital: 195494. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, Novena Época, septiembre de 1998, materia administrativa, tesis 2a. CXXI/98, página 441.



60. PERMISO PARA OPERAR Y EXPLOTAR EL SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS. LA OPINIÓN EMITIDA POR LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA O DEL AEROPUERTO DE QUE SE TRATE, SOBRE LA SOLICITUD PARA EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO CORRESPONDIENTE NO ES VINCULANTE PARA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE.

61. Criterios discrepantes. Los Tribunales Colegiados de Circuito contentientes interpretaron el contenido de los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, y sostuvieron criterios divergentes, ya que mientras uno de los órganos colegiados determinó que el sentido de la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate, no vincula obligatoriamente a la autoridad (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) para emitir o no el permiso para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros y/o transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos, pues se trata de una mera idea o juicio técnico que, en su caso, orienta la decisión de ésta; el otro cuerpo colegiado resolvió que el sentido de la opinión sí reviste el carácter de vinculante para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pues así se desprende de los preceptos legales en comento.

62. Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto de que se trate, es un requisito previo para que el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes esté en aptitud de otorgar, en su caso, el permiso solicitado por la parte interesada, cuyo sentido no vincula obligatoriamente a dicha Secretaría para emitir o no el referido permiso, pues tal opinión es una mera idea o juicio técnico que, en su caso, orientará la decisión que tome el titular de dicha dependencia.

63. Justificación: De los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, no se advierte que la opinión emitida, respecto de la solicitud para el otorgamiento del permiso para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en la modalidad de "transportación terrestre de pasajeros de y hacia puertos marítimos y aeropuertos", sea vinculante para el titular de la



Secretaría de Comunicaciones y Transportes al emitir la resolución (permiso) que corresponda. Es decir, al margen del sentido en que se emita dicha opinión –ya sea a favor o en contra de otorgar el permiso–, la misma puede ser o no considerada por dicho Secretario al momento de resolver lo relativo a la concesión o negativa del permiso solicitado; pues sobre este tópico los artículos referidos únicamente condicionan al titular de la dependencia a que recabe la opinión del administrador correspondiente, antes del otorgamiento del permiso solicitado por la parte interesada; esto es, tal opinión sólo es orientadora para la determinación que se llegase a tomar.

6. Puntos resolutivos

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información



considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERMISO PARA OPERAR Y EXPLOTAR EL SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS. LA OPINIÓN EMITIDA POR LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA O DEL AEROPUERTO DE QUE SE TRATE, SOBRE LA SOLICITUD PARA EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO CORRESPONDIENTE NO ES VINCULANTE PARA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron el contenido de los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, y sostuvieron criterios divergentes, ya que mientras uno de los órganos colegiados determinó que el sentido de la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate, no vincula obligatoriamente a la autoridad (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) para emitir o no el permiso para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros y/o transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos, pues se trata de una mera idea o juicio técnico que, en su caso, orienta la decisión de ésta; el otro cuerpo colegiado resolvió que el sentido de la opinión sí reviste el carácter de vinculante para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pues así se desprende de los preceptos legales en comento.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la opinión de quien tenga a su cargo la administración portuaria o del aeropuerto de que se trate, es un requisito previo para que el Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes esté en aptitud de otorgar, en su caso, el permiso solicitado por la parte interesada, cuyo sentido no vincula obligatoriamente a dicha Secretaría para emitir o no el referido permiso, pues tal opinión es una mera idea o juicio técnico que, en su caso, orientará la decisión que tome el titular de dicha dependencia.



Justificación: De los artículos 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Auto-transporte Federal y 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, no se advierte que la opinión emitida, respecto de la solicitud para el otorgamiento del permiso para operar y explotar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en la modalidad de "transportación terrestre de pasajeros de y hacia puertos marítimos y aeropuertos", sea vinculante para el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al emitir la resolución (permiso) que corresponda. Es decir, al margen del sentido en que se emita dicha opinión –ya sea a favor o en contra de otorgar el permiso–, la misma puede ser o no considerada por dicho Secretario al momento de resolver lo relativo a la concesión o negativa del permiso solicitado; pues sobre este tópico los artículos referidos únicamente condicionan al titular de la dependencia a que recabe la opinión del administrador correspondiente, antes del otorgamiento del permiso solicitado por la parte interesada; esto es, tal opinión sólo es orientadora para la determinación que se llegase a tomar.

2a./J. 4/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 229/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto del Primer Circuito y Primero del Sexto Circuito, ambos en Materia Administrativa. 20 de enero de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Yaremy Patricia Penagos Ruiz.

Criterios discrepantes:

El sustentado entre el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 539/2017; y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 347/2018.

Tesis de jurisprudencia 4/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



RENUNCIA. CUANDO EL DOCUMENTO RESPECTIVO CONTENGA DOS ELEMENTOS DE SUSCRIPCIÓN, COMO SON LA HUELLA DACTILAR Y LA FIRMA AUTÓGRAFA, BASTA QUE SE ACREDITE LA VERACIDAD DE UNO DE ELLOS PARA DARLE PLENA EFICACIA PROBATORIA (ARTÍCULO 802 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE HASTA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 243/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 27 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

2. Presupuestos procesales

2.1 Competencia.

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII,² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,³ publicado en el Diario Oficial de la

² "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

³ "PRIMERO. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:



Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; toda vez que se trata de una contradicción de tesis sustentada entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo y de diferentes Circuitos, cuyo conocimiento es de esta Segunda Sala y se considera innecesaria la intervención del Pleno.

2.2. Legitimación.

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues el Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito resolvió uno de los recursos materia del conflicto de criterios que ahora nos ocupa.

3. Criterios contendientes.

7. A continuación, se describen las ejecutorias que dieron origen a la presente denuncia. Por razón de método, únicamente se narran las circunstancias y argumentos directamente relacionados con el posible tema de contradicción.

3.1 Criterio del Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

8. Al resolver la contradicción de tesis 2/2019 de su índice, el Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito determinó lo siguiente:

9. En primer orden, el Pleno de Circuito consideró lo resuelto en el **amparo directo 770/2018, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.**

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativas y del trabajo.

"...

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



10. En ese asunto se presentó un escrito ante la Junta Especial Número Siete de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla, con residencia en la Ciudad de Tehuacán, en el que una persona demandó a diversas empresas 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 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (en lo sucesivo Infonavit) y Sistema de Ahorro para el Retiro (en lo sucesivo SAR) a su favor por todo el tiempo que duró la relación laboral.

11. Entre otras cuestiones, 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.

12. Argumentó que fue despedido el doce de septiembre de dos mil diez, en el momento en que se presentó a trabajar.

13. Al contestar la demanda, el apoderado de la 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, en el departamento de recursos humanos de las empresas demandadas.

14. 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.



15. Posteriormente, la Junta dictó laudo en el que absolvió a la 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.

16. Inconforme, la parte actora promovió juicio de amparo directo 770/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, en cuya ejecutoria, en lo relativo a la acción principal y la materia de dicha contradicción de tesis, declaró infundados los conceptos de violación.

17. El Tribunal Colegiado expuso que en el primer concepto de violación, el quejoso manifestó que la responsable al otorgarle valor probatorio a la carta renuncia que ofreció la parte demandada, transgredió el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo en su perjuicio.

18. Dicho Tribunal Colegiado señaló que el quejoso debió impugnar la carta renuncia en cuanto a su autenticidad, esto es, de su contenido y firma, además de la huella digital que la calza, lo que 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.

19. Argumentó que las demandadas 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.

20. Que la **patronal ofreció** la carta renuncia del actor, en la cual aparecen su firma y huella digital, con la que se acredita que el trabajador renunció en forma voluntaria e irrevocable al trabajo que desempeñaba en favor de las morales demandadas.

21. Asimismo, señaló que para el caso de indebida objeción, ofreció como medio de perfeccionamiento el reconocimiento de contenido, firma y huella di-



gital a cargo del actor, quien deberá ser notificado por conducto de su apoderado legal con el apercibimiento de que para el caso de no comparecer el día y hora que señale esta H. Junta, se tendrán 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.

22. Que la **parte actora objetó** de manera general en todas y cada una de sus partes el escrito de ofrecimiento de pruebas exhibido por las demandadas, y objetó la carta renuncia de manera específica y particular en cuanto a su alcance y valor probatorio, autenticidad, contenido y firma mencionando (sic), la cual señaló que era falsa.

23. Por ende, la parte actora argumentó que el documento en el que supuestamente el actor firmó su renuncia es totalmente falso, y para efectos de demostrarlo ofreció como prueba la pericial en materia de grafoscopia y documentoscopia.

24. Señaló que la Junta responsable se reservó proveer sobre las pruebas ofrecidas por las partes en la citada audiencia.

25. Posteriormente, por auto de veintidós de agosto de dos mil trece, la Junta acordó respecto de las pruebas ofrecidas y, en lo que aquí interesa, tuvo por admitidas las documentales consistentes en escrito de renuncia del actor, contrato de trabajo por tiempo determinado del actor y seis recibos de pago del actor.

26. Asimismo, la Junta indicó que 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, estimó 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 ese caso el actor. Por tanto, sostuvo que de conformidad con los artículos 779 y 802 de la Ley Federal del Trabajo, se entiende por suscripción la colocación de la huella que identifique al suscriptor de un documento al calce del mismo, lo que sucedió en ese juicio.

27. En ese sentido, el Tribunal Colegiado expuso que en el laudo, la responsable estimó correctamente que dicha documental tiene pleno valor proba-



torio al no ser desvirtuada por algún otro medio de prueba, toda vez 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 contenía una huella dactilar estampada con tinta verde, que si bien es poco visible, lo cierto es que en la etapa de ofrecimiento, la demandada fue clara en señalar que en la carta renuncia se plasmó tanto la firma como la huella digital del actor.

28. Así, afirmó 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 dicha prueba fue ofrecida únicamente respecto a la firma y la escritura, y no en cuanto a la huella dactilar que lo calza, lo que resulta insuficiente para desvirtuar su contenido.

29. Explicó que el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo establece 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 su formulación cuando éste sea ratificado en su contenido y firma o huella digital; por tanto, era necesario que la actora objetara 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, lo que no ocurrió; de ahí lo infundado del concepto de violación.

30. En segundo orden, el Pleno de Circuito sintetizó lo resuelto en el **amparo directo 789/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.**

31. 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, una persona promovió juicio laboral en contra de diversas empresas, de las que 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.

32. 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.

33. Dijo a su vez que, no obstante que siempre cumplió con las actividades que le fueron impuestas, fue despedida el diecisiete de abril de dos mil nueve.

34. Al dar contestación, el apoderado legal de la demandada 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.

35. La diligencia de reconocimiento se llevó a cabo y con motivo de que la parte actora no aceptó como suyas la huella ni la firma asentadas en el documento de renuncia, la responsable ordenó el desahogo de la prueba pericial en caligrafía, grafoscopia, documentoscopia y dactiloscopia, la cual fue desahogada.

36. Posteriormente, la Junta dictó laudo 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.

37. Inconforme con el referido laudo, la empresa demandada promovió amparo directo, el cual fue radicado con el número 789/2018, en el 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 siguiente:



38. El Tribunal Colegiado determinó 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 corresponda al puño y letra de la actora.

39. Destacó que la quejosa señaló 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 responsable tomó en cuenta para darle valor al dictamen pericial emitido por la trabajadora, lo que denota la falta de objetividad y exhaustividad al restarles valor a aquéllos. Aunado a que, consideró que debió tomar en cuenta que tanto el perito propuesto por la parte demandada y el tercero arribaron a una conclusión similar.

40. No obstante, el órgano jurisdiccional realizó el estudio y comparación de los dictámenes rendidos en autos y explicó las razones por las que consideró que el que debe tener mayor valor por ser el más acucioso, explicativo, detallado y congruente es el de la parte actora, y también indicó 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.

41. Destacó 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 cuestionada que aparece en la carta renuncia ya referida, porque no se advierte que tengan algún parecido.

42. Luego, el Tribunal Colegiado analizó el planteamiento de la patronal quejosa tendiente a acreditar que la trabajadora renunció de manera voluntaria e irrevocable al trabajo que desempeñaba y, que al efecto, ofreció como prueba la documental consistente en la carta renuncia 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.

43. 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.

44. El Tribunal Colegiado desestimó el planteamiento de la promovente, porque aun cuando la Junta consideró innecesario 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, era irrelevante porque al determinarse que la firma cuestionada no correspondió al puño y letra de la accionante, lo que –adujo– fue correcto, tal situación 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.

45. Hizo referencia a las contradicciones de tesis 215/2008 y 79/2011 del índice de la Segunda y la Primera Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

46. Enfatizó que este Alto Tribunal argumentó 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.

47. 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 para reemplazarla ya que para ello sería menester que también sirviera para expresar la voluntad del sujeto.



48. El Tribunal Colegiado señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación explicó 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.

49. Que de ese modo, este Alto Tribunal afirmó que "si el sujeto desconoce la declaración de voluntad del documento, haría mal en hacerla suya por el solo 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.

50. De tales razonamientos –indicó–, en lo que aquí interesa, importa destacar: a) que la firma cumple con las características de individualización y expresión de voluntad; y b) que la huella sólo cumple con la primera 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.

51. El Tribunal Colegiado estimó que, en ese 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, debido a que de autos se advierte que la actora laboraba para la demandada, lo que reconoció la patronal. Además, que la actora realizó ejercicios de escritura y firma, aunado a que en diversa diligencia de dieciocho de marzo de dos mil diez, la trabajadora manifestó en sus generales contar con cierto grado de instrucción.

52. Consideró que esos hechos demuestran que la actora sabía leer y escribir; sin embargo, 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.

53. Así, el órgano jurisdiccional concluyó que 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.

54. Con motivo de lo anterior, determinó que 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, haya expresado su íntegra voluntad y por ello, no acredita la defensa de la parte patronal (quejoso). De ahí que calificó de infundado el argumento de la quejosa.

55. Luego, en lo que aquí interesa, el Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito determinó lo siguiente:

56. Que el punto de contradicción giraba en torno 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.

57. Expuso que 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, 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.

58. Por su parte, que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo considera que la huella no es suficiente para expresar la voluntad porque ésta sólo se demuestra con la firma, aunque la huella sea auténtica.



59. Argumentó que como premisa inicial, debe tenerse 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.

60. Que el artículo en comento indica a quién se debe considerar como autor de un documento privado y precisa que será, a quien lo suscriba. Por tanto, que la suscripción es el acto que generará convicción sobre quién debe ser considerado como autor de un documento privado, pero que delimita su fuerza regulativa hacia un documento privado, de tal suerte que consideró necesario determinar sus notas distintivas.

61. Así, expuso que el documento que se analiza es la renuncia presentada en un juicio laboral suscrita por un trabajador, la que tiene el carácter de un documento privado.

62. Que, por ello, 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.

63. Que la circunstancia de que por suscripción pueda entenderse dos cuestiones distintas: la colocación de una firma, o bien, de una huella digital, da lugar a que en los hechos puedan plantearse distintos supuestos, puesto que una renuncia puede estar suscrita con una firma, con una huella o con ambas.

64. No obstante, el Pleno de Circuito expuso que 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.



65. Indica que 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.

66. Luego, el Pleno de Circuito argumentó que 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.

67. En otras palabras, que 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.

68. Que, 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, debido a que 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, es claro que el documento respectivo tendrá que carecer de valor probatorio en su integridad.

69. Por ende, aduce que 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.

70. 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 quién 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.



71. Refiere que el tercer párrafo del artículo 802 precisa que hará plena fe la suscripción de un documento cuando sea ratificado en su contenido, firma o huella. Además, regula que es posible que un documento privado no haga plena fe de su suscriptor cuando su contenido no se reputa proveniente del autor, circunstancia que deberá verificarse con prueba idónea conforme a lo que dice el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo.

72. Y explica que, sobre ese punto, cuando se objeta la suscripción de un documento en cuanto a su contenido, firma o huella, en la jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.),⁴ la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado 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.

73. Sobre esa 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.

74. Luego, el Pleno de Circuito consideró 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. Que, 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 la voluntad es única.

75. Argumenta que como en los casos que forman parte de esa 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.

76. Lo anterior se debe a que, a su juicio, no puede dividirse el valor de una renuncia segmentando la firma de la huella o viceversa, pues si bien la renun-

⁴ Tesis del rubro: "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 OBJECIÓN."



cia, 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.

77. El órgano jurisdiccional alude que 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?

78. Lo anterior porque 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, por el contrario, 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.

79. Con motivo de lo expuesto, el Pleno de Circuito concluyó que 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.

80. Sobre esa base, afirma que 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 cuando se demuestre que al menos uno de sus elementos como son la huella o la firma en su suscripción, es falso.

81. Los razonamientos en cita dieron origen a la jurisprudencia PC.VI.L. J/11 L (10a.),⁵ del título, subtítulo y texto siguientes:

"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 pruebe como falsa para que todo el documento pierda su eficacia demostrativa."

82. De lo anterior se desprende, en lo que aquí interesa, que el Pleno de Circuito determinó 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

⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo II, octubre de 2020, página 1395, con número de registro digital: 2022249.



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.

83. Así, sostuvo que en caso de que se pruebe la falsedad de algún elemento, habrá de asumirse que la suscripción en su conjunto no es idónea para probar la voluntad de aceptar el contenido del documento.

3.2 Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito al resolver el amparo directo 108/2020.

84. En lo que aquí interesa, debe tenerse en cuenta que, por escrito presentado ante la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, una persona demandó de una empresa, entre otras prestaciones, la reinstalación en el empleo, así como el pago de salarios vencidos, vacaciones, prima vacacional y aguinaldo.

85. El laudo controvertido culminó con los siguientes resolutivos:

"PRIMERO.—La parte actora no acreditó la procedencia de su acción principal y parcialmente las accesorias; la demandada Hotel Aristos Zacatecas, S.A. de C.V., sí demostró sus defensas y excepciones.

"SEGUNDO.—Se condena a Hotel Aristos Zacatecas, S.A. de C.V., al pago y cumplimiento de las siguientes prestaciones:

"C) Vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, con sus mejoras hasta el cumplimiento del laudo.

"D), E) y H). Entrega de constancia relativas a las aportaciones al IMSS, Afore e Infonavit.

I) Salarios devengados.

"TERCERO.—Se absuelve a Hotel Aristos Zacatecas, S.A. de C.V., del pago y cumplimiento de las siguientes prestaciones:



"A) La reinstalación.

"B) Salarios caídos.

"D), E) y H). Al pago y/o cuotas relativas a las aportaciones al IMSS, Afore e Infonavit.

"F) Derechos de preferencia, ascenso, escalafonarios y demás prerrogativas de la ley y del contrato colectivo de trabajo.

"G) Reconocimiento de tiempo efectivo.

"J) Tiempo extraordinario.

"CUARTO.—Se concede a la demandada moral denominada Hotel Aristos Zacatecas, S.A. de C.V., un plazo de quince días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la presente resolución, para que la cumplimente en sus términos, apercibida que, de no hacerlo así, se continuará con el procedimiento de ejecución, lo anterior de conformidad con el artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo. ..."

86. Inconforme, la parte actora promovió juicio de amparo directo en contra del laudo, el que, por cuestión de turno, correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, el cual lo registró con el expediente DT. 108/2020 y lo admitió a trámite.

87. Sustanciado el juicio en su totalidad, en sesión de diez de junio de dos mil veinte, **concedió el amparo** para los siguientes efectos:

"... NOVENO.—Efectos del amparo. Por consiguiente, lo procedente es otorgar el amparo solicitado por la parte quejosa y con fundamento en los artículos 74, fracción V, y 77 de la Ley de Amparo, los efectos de la concesión son a fin de que la autoridad responsable:

"a) Deje insubsistente el laudo reclamado; y

"b) Emita un nuevo laudo en el cual:



"1. Reitere las consideraciones que no son motivo de la protección constitucional;

"2. Decida acerca del lapso que debe comprender las constancias de aportaciones en materia de seguridad social, con motivo de que fue dictada condena a su exhibición, así como si es o no procedente que esos documentos deben contener el salario real del actor;

"3. Condene al pago de tiempo extraordinario por dieciocho horas semanales, atendiendo al periodo de la condena; y

"4. Considere que el pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo debe comprender del doce de marzo de dos mil diez al nueve de junio de dos mil once, y cuantifique esas prestaciones, expresando las operaciones aritméticas que sirvan de sustento. ..."

88. Es de suma importancia precisar que el Tribunal Colegiado de Circuito declaró infundados los conceptos de violación mediante los que el quejoso pretendió combatir la decisión de la Junta consistente en que la carta de renuncia fue suscrita por el entonces trabajador, bajo las siguientes consideraciones:

89. Que es infundado el planteamiento en cuanto a que la autoridad laboral determinó que no resultaba suficiente lo resuelto por el perito tercero en discordia en relación con la falsedad de la huella dactilar contenida en el escrito de renuncia, en función de que con los dictámenes rendidos por el experto nombrado a favor del trabajador y el de la intención del demandado, se tenía por auténtica la firma plasmada en ese documento, la cual acreditaba la renuncia planteada como defensa por la patronal; también esa determinación estimó desacertada, porque a su juicio, bastaba acudir al desahogo de la confesional para hechos propios a cargo de Guadalupe Rostro "N", a quien se le tuvo por confeso fictamente de diversas posiciones.

90. Señaló que del numeral 802 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que se considera como autor de un documento al que lo suscribe; que por suscripción debe entenderse como la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital que sean idóneas, para identificar a la persona que suscribe; que



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; y, que no se considerará un documento como proveniente de su autor cuando se justifique ello con prueba idónea.

91. Con motivo de lo anterior, el Tribunal Colegiado sostuvo que basta que se considere a alguien como autor de un documento cuando éste contenga la firma o huella dactilar del suscriptor, puesto que no es necesario que tanto la huella o la firma deban provenir del autor del documento, pues sólo es necesario que una de ellas corresponda a esa persona.

92. Detalló que dicha circunstancia se corrobora con que en la construcción sintáctica de los párrafos segundo y tercero del artículo 802, el legislador hizo alusión a "*firma o huella digital*", en la que empleó la conjunción disyuntiva "o", que en ese caso se traduce en que para considerar autor de un documento a alguien sólo es suficiente que contenga su firma o huella dactilar, esto es, con la presencia de una de ellas en el documento basta para estimar que quien la plasmó es su autor.

93. En el entendido de que cuando el trabajador objeta el contenido, firma o huella digital, a él le corresponde la carga de acreditar esa objeción. Aseveración que apoyó con el contenido de la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del título y subtítulo: "RENUN-CIA. 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 OBJECIÓN."

94. Posteriormente, expuso que en ese caso, desde la demanda, el actor refirió que el diez de junio de dos mil once, alrededor de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos, acudió a las oficinas de recursos humanos de la demandada y afuera de ese lugar encontró a la persona que presuntamente lo despidió, a quien le preguntó cuándo le pagarían sus horas extras del último año y dicha persona le contestó que ellos no pagaban esa prestación, a lo que le replicó el accionante que eso era ilegal; enseguida, Guadalupe Rostro "N" le expresó que por grosero estaba despedido, que se fuera.



95. Por su parte, en su contestación, el demandado negó el despido reclamado y manifestó que el actor renunció el diez de junio de dos mil diez, mediante escrito de esa fecha y, en su oportunidad, ofreció el ocurso de renuncia y como medio de perfeccionamiento la pericial en materia de grafoscopia, documentoscopia, grafometría y dactiloscopia.

96. Que en audiencia de diez de julio de dos mil catorce, la parte actora objetó el citado escrito de renuncia en cuanto a la autenticidad de la firma y de la huella dactilar; asimismo, ofreció la pericial en materia de grafoscopia, documentoscopia, grafometría y dactiloscopia.

97. El Tribunal Colegiado destacó que las conclusiones de las experticias ofrecidas por las partes fueron las que se transcriben a continuación:

"... 1. Del perito nombrado por la parte demandada (folio 183, ibídem):

"Primera. El nombre y firma que se encuentran contenidos al calce inferior de la carta renuncia de fecha 10 de junio del 2011, se tratan (sic) de nombre y firmas auténticos y verdadero en su momento sí provinieron del puño y letra del C. Isauro Ocampo Brito, lo que hago del conocimiento conforme, mi experiencia como perito y a mis conocimientos.

"Segunda. La huella dactilar que obra al calce inferior de la carta renuncia de fecha 10 de junio del 2011, se trata de una huella auténtica y verdadero (sic) proveniente del pulgar derecho del C. Isauro Ocampo Brito, lo que hago del conocimiento conforme, mi experiencia como perito y a mis conocimientos.

"Tercera. La carta renuncia de fecha 10 de junio del 2011, se trata de una (sic) documento auténtico y verdadero realizado en un solo momento de impresión y luego fueron puestos el nombre y firma y huella dactilar correspondientes al C. Isauro Ocampo Brito, lo que hago del conocimiento conforme, mi experiencia como perito y a mis conocimientos.'

"2. Del experto de nombrado a favor del actor (folio 197, ibídem):

"Primera. La escritura y firma dubitadas plasmadas en el documento objetado ya descrito en el cuerpo del presente dictamen tienen el mismo origen



gráfico que la escritura y firmas utilizadas como base de cotejo, es decir sí fueron puestas del puño y trata (sic) del C. Isauro Ocampo Brito.

"Segunda. En el documento dubitado ya descritos (sic) en el cuerpo del presente dictamen no se advierte ningún tipo de alteración que indique falsedad de los documentos.

"Tercera. La huella dactilar dubitada plasmada en la documental objetada no es útil para su clasificación, por lo que no es posible determinar si pertenece al C. Isauro Ocampo Brito.'

"Conforme a la discrepancia de esos dictámenes en relación con la huella dactilar, la Junta del conocimiento ordenó del desahogo de la pericial a cargo del experto tercero en discordia únicamente en la materia de dactiloscopia (folio 200 reverso, ibídem), cuya conclusión fue la siguiente (folio 262, ibídem):

"Única. Del estudio Iofoscópico correspondiente realizado a los dactilogramas impresos en la ficha decadactilar tomada al C. Isauro Ocampo Brito se concluye que no existe correspondencia, en cuanto a morfología, ubicación y correlación de puntos característicos, con el elemento dactilar estampado en el documento a confrontar, por lo tanto, no corresponde a las huellas dactilares tomadas al C. Isauro Ocampo Brito.' ..."

98. Luego, expuso que en el laudo reclamado se determinó que las primeras periciales desahogadas fueron coincidentes en precisar que la firma que consta en el escrito de renuncia fue emitida de puño y letra del accionante y que no se advirtieron indicios de alteración del documento; y en cuanto a la huella dactilar, los expertos de la partes no fueron coincidentes y el tercero en discordia concluyó que no fue puesta por el accionante; sin embargo, que esto último no era suficiente para restarle valor probatorio al documento cuestionado y, por ende, la Junta decidió otorgarle eficacia a dicho curso de renuncia con base en las dos primeras opiniones técnicas, para tener por acreditada la excepción de renuncia planteada por el demandado.

99. El Tribunal Colegiado determinó que dicha decisión era correcta en cuanto a la eficacia convictiva del escrito de renuncia, ya que si en términos del numeral 802 de la Ley Federal del Trabajo, basta que se considere a alguien



como autor de un documento cuando éste contenga la firma o huella dactilar del suscriptor, toda vez de que es suficiente para tal efecto cualquiera de ellos (firma o huella dactilar); y en el particular, en el escrito de renuncia consta al calce en manuscrito "Isauro Ocampo", una firma ilegible y una impresión con tinta que pudiera ser una huella dactilar; sin que el quejoso lograra evidenciar la falsedad de la firma y del nombre manuscrito, cuya carga le correspondía, como se ha dicho. En consecuencia, indicó que el escrito cuenta con eficacia para tener por acreditada la renuncia.

100. Que como el actor no saldó la carga de demostrar la falsedad de la firma y del nombre manuscrito, estos signos gráficos son bastantes para tenerlo como autor del escrito de renuncia, pues el numeral 802 de la Ley Federal del Trabajo establece como suficiente para determinar la autoría de un documento que en éste conste la firma.

101. Lo anterior en la inteligencia de que en relación con la conclusión del perito tercero en discordia no basta para demostrar la falsedad de la renuncia, pues sólo pone de relieve lo allí determinado, lo cual radica en que entre la huella dactilar cuestionada y los dactilogramas impresos en la ficha decadactilar tomada al actor, hay una falta de correspondencia en cuanto a morfología, ubicación y correlación de puntos característicos y, por ende, el primero no corresponde a las huellas dactilares del impetrante.

102. Motivo por el que estimó que el actor sólo colmó su carga de evidenciar que la huella dactilar contenida en el ocurso de renuncia no corresponde con alguna con las que él cuenta; empero, no demostró la falsedad de la firma ni del nombre manuscrito que consta en el propio libelo, los cuales son bastantes para considerarlo como su autor y que, efectivamente, él decidió renunciar a su empleo.

103. De lo relatado se advierte que el Tribunal Colegiado argumentó que en el laudo reclamado se determinó que las primeras periciales desahogadas fueron coincidentes en precisar que la firma que consta en el escrito de renuncia fue emitida de puño y letra del accionante y que no advirtieron indicios de alteración del documento; y en cuanto a la huella dactilar, los expertos de las partes no fueron coincidentes y el tercero en discordia concluyó que no fue puesta por el accionante.



104. Sostuvo que no obstante a lo anterior, la Junta indicó que la falta de coincidencia de los expertos en relación con la huella digital no era suficiente para restarle valor probatorio al escrito de renuncia y, por ende, decidió otorgarle eficacia a dicho recurso con base en las dos primeras opiniones técnicas (dictámenes en grafoscopia), para tener por acreditada la excepción de renuncia planteada por el demandado.

105. El Tribunal Colegiado determinó que dicha conclusión era correcta en cuanto a la eficacia convictiva del escrito de renuncia, ya que si en términos del numeral 802 de la Ley Federal del Trabajo, basta que se considere a alguien como autor de un documento cuando éste contenga la firma o huella dactilar del suscriptor, esto es, es suficiente para tal efecto cualquiera de ellos (firma o huella dactilar); y en el particular, en el escrito de renuncia consta al calce en manuscrito "Isauro Ocampo", una firma ilegible y una impresión con tinta que pudiera ser una huella dactilar; sin que el quejoso haya logrado evidenciar la falsedad de la firma y del nombre manuscrito, cuya carga le correspondía, como se ha dicho.

106. Por ende, el órgano jurisdiccional determinó que el referido escrito cuenta con eficacia para tener por acreditada la renuncia.

4. Existencia de la contradicción

107. El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes.

108. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia P./J. 72/2010,⁶ del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, con número de registro digital: 164120.



"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."

109. También debe observarse la tesis aislada P. XLVII/2009,⁷ del Pleno de este Alto Tribunal, que al efecto se cita:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67, con número de registro digital: 166996.



Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

110. Conforme a los criterios aquí reproducidos, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

111. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

112. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que sí se cumple con los supuestos necesarios que **actualizan la existencia de la contradicción de tesis**, en razón de que:



I. Los órganos jurisdiccionales contendientes **conocieron de una misma cuestión litigiosa**, a saber, con base en el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, determinar si cuando coexisten una firma y una huella digital en el escrito de renuncia ¿basta demostrar la falsedad de uno de esos elementos para determinar su ineficacia? o bien, ¿basta demostrar la veracidad de algún elemento, ya sea huella dactilar o firma, para que la renuncia tenga pleno valor probatorio?

II. **Adoptaron criterios jurídicos discrepantes** en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración:

a) El Pleno de Circuito determinó que basta con que **se acredite la falsedad de uno de los elementos de la suscripción** de un documento privado 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.

b) El Tribunal Colegiado determinó que basta para que se considere a alguien como autor de un escrito de renuncia, cuando éste **contenga la firma o la huella dactilar del suscriptor**, es decir, es suficiente para tal efecto cualquiera de ellos, ya sea firma o huella dactilar.

113. Como se observa, la discrepancia de criterios se actualiza porque el Pleno de Circuito concluyó que cuando en un escrito de renuncia coexistan una firma y una huella digital, bastará con que **se acredite la falsedad de uno de éstos** para que la documental pierda valor probatorio. Ello, no obstante que subsista el otro elemento de la suscripción.

114. En contrapartida, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que basta para que se considere a alguien como autor de un escrito de renuncia, cuando se acredite que éste **contenga la firma o la huella dactilar del suscriptor**, es decir, es suficiente para tal efecto que se demuestre la veracidad de cualquiera de ellos, ya sea firma o huella dactilar.



115. Se dice lo anterior, porque el punto a dilucidar consiste en que de conformidad con el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, ¿basta demostrar la falsedad de la firma o de la huella digital para determinar la ineficacia de un escrito de renuncia? o bien, ¿bastará demostrar la veracidad de algún elemento, ya sea huella dactilar o firma, para que el ocurso tenga pleno valor probatorio?

116. La contradicción sobreviene debido a que el Pleno de Circuito estima que al margen de que subsista un elemento, mientras se demuestre la falsedad del otro, el escrito de renuncia se considera ineficaz; en cambio, el Tribunal Colegiado expone que es suficiente que se demuestre la veracidad de algún elemento para que la carta renuncia posea pleno valor probatorio.

5. Estudio

117. En primer orden, se puntualiza que la presente contradicción de criterios consiste únicamente en decidir si de conformidad con el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, ¿basta demostrar la falsedad de la firma o de la huella digital para determinar la ineficacia de un escrito de renuncia? o bien, ¿bastará demostrar la veracidad de algún elemento, ya sea huella dactilar o firma, para que el ocurso de renuncia tenga pleno valor probatorio?

118. Pues bien, de conformidad con los artículos 795 y 796 de la Ley Federal del Trabajo,⁸ se desprende que 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

⁸ **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."



esas características de documento público, se entenderá que es un documento privado.

119. En los antecedentes que dan origen a los criterios contendientes, los documentos de que se trata consisten en escritos de renuncia presentados como prueba en juicios laborales suscritos por un trabajador.

120. Consecuentemente, tomando en consideración que el escrito de renuncia es suscrito por un trabajador, es claro que 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. Circunstancia suficiente para inferir, ante esas características, que estamos frente a un documento de carácter privado.

121. Luego, es criterio de este Alto Tribunal que el escrito de renuncia debe contener la voluntad del trabajador de dar por terminada la relación laboral, lo que, a su vez, en una contienda en materia de trabajo, al ofertar la documental en cuestión, ésta tiende a demostrar, en la mayoría de los casos, que no existió un presunto despido.

122. En otras palabras, el recurso en referencia acredita que el trabajador se separó de la fuente de trabajo voluntariamente.

123. Es ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 106/2005,⁹ de rubro y texto siguientes:

"RENUNCIA POR ESCRITO. PUEDE SER EXHIBIDA COMO PRUEBA EN CONTRARIO EN EL JUICIO LABORAL, PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LOS HECHOS DERIVADA DE LA FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, QUEDANDO SU VALORACIÓN AL PRUDENTE ARBITRIO DE LA JUNTA. El artículo 879, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo establece que si el demandado no concurre a la audiencia de ley, la demanda se tendrá por contestada en sentido afirmativo, sin perjuicio de que en la etapa de ofrecimien-

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 491, con número de registro digital: 177169.



to y admisión de pruebas demuestre que el actor no era trabajador o patrón, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados en la demanda. Los extremos aludidos podrán acreditarse a través del escrito de renuncia del trabajador, atendiendo a que si el precepto de referencia no hace restricción alguna sobre tal aspecto, el juzgador no tiene por qué hacerla, luego, para desvirtuar la presunción de certeza del despido derivada de la falta de contestación a la demanda laboral será admisible dicho escrito, porque al contener la voluntad del trabajador de dar por terminada la relación laboral es claro que está dirigido a demostrar que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados en la demanda, como lo exige el referido artículo 879, sino que el trabajador renunció y se separó del trabajo voluntariamente, lo que se traduce en la negación de los hechos en que se sustenta la acción ejercitada; además, corresponderá a la Junta de Conciliación y Arbitraje efectuar tal determinación al momento de dictar el laudo relativo, tomando en consideración las pruebas exhibidas y desahogadas en términos del artículo 880 de la propia Ley Federal del Trabajo."

124. Una vez establecido lo anterior, procede citar el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y veinte hasta el treinta de noviembre de dos mil doce:

"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."

125. El precepto legal en cita establece que se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe.



126. Prevé que se entiende por suscripción, a la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital que sean idóneas para identificar a la persona que suscribe.

127. Que 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 reputa proveniente del autor, circunstancia que deberá justificarse con prueba idónea y del señalado en el artículo 33,¹⁰ de dicho ordenamiento jurídico.

128. El numeral es claro en señalar que se entiende por suscripción, a la colocación al pie del escrito, ya sea de la firma o de la huella digital que sean idóneas para identificar a la persona que suscribe.

129. Evidentemente, para atribuir la autoría de la suscripción de un documento privado, la Ley Federal del Trabajo no exige que se coloquen la firma y la huella digital del suscriptor, sino que es suficiente que contenga alguno de esos dos elementos.

130. Es por ello que, válidamente, un documento privado puede considerarse con plena eficacia cuando contenga la firma, o bien, la huella digital del suscriptor.

131. En los litigios en materia de trabajo puede acontecer que, con la finalidad de acreditar la inexistencia de un despido, una de las partes ofrezca un escrito de renuncia en el cual obre la firma o la huella digital del trabajador; asimismo, la documental en cuestión puede contener ambas, es decir, la firma y la huella dactilar.

¹⁰ **Artículo 33.** Es nula la renuncia que los trabajadores hagan de los salarios devengados, de las indemnizaciones y demás prestaciones que deriven de los servicios prestados, cualquiera que sea la forma o denominación que se le dé.

"Todo convenio o liquidación, para ser válido, deberá hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él. Será ratificado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, la que lo aprobará siempre que no contenga renuncia de los derechos de los trabajadores."



132. En el caso que nos ocupa, únicamente se decide de qué manera se reputa la autoría de un escrito de renuncia a su autor (documento privado), cuando obran los dos signos distintivos. Así, esta Segunda Sala determina que se atribuye dicha autoría cuando al pie del escrito se coloca la firma o la huella digital del suscriptor.

133. En efecto, pues **conforme a las reglas que hasta el dos mil doce previó la Ley Federal del Trabajo**, respecto de los documentos privados, era suficiente que se acreditara la existencia de algún elemento plasmado por el suscriptor para atribuirle su autoría.

134. De la lectura del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que la intención del legislador ordinario no da lugar a interpretaciones, pues categóricamente señaló que se entiende por suscripción, a la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital que sean idóneas para identificar a la persona que suscribe.

135. En ningún caso se obliga al destinatario de la norma a imprimir ambos signos, pues es suficiente que obre alguno de éstos (firma o huella dactilar) para que se atribuya su autoría al suscriptor.

136. En esa línea argumentativa, es jurídicamente viable sostener que el hecho de acreditar que en un escrito en cuyo pie se colocó la firma o la huella digital del suscriptor, en el caso, del trabajador, es suficiente para demostrar que ello contiene su voluntad para separarse de la fuente de empleo.

137. Inclusive, conforme al texto de la norma general en comentario, sería exhaustivo requerirle a la patronal que además de demostrar la veracidad de algún elemento contenido en el escrito de renuncia, ya sea de la firma o de la huella digital, se acredite la autenticidad del otro.

138. Ahora bien, en los juicios del orden laboral puede suceder que la patronal ofrezca un escrito de renuncia que contenga la firma y la huella dactilar del trabajador –lo cual es la materia de la presente contradicción–. Entonces, puede surgir la siguiente problemática:



- ¿Qué sucede si en un primer momento se demuestra la **veracidad** de algún elemento (firma o huella)?

- ¿Qué sucede si en un primer momento se demuestra la **falsedad** de algún elemento (firma o huella)?

139. Conforme al texto anterior del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, si en un primer momento se demuestra la veracidad de la firma o de la huella dactilar, **tal circunstancia es suficiente para reputar su autoría al suscriptor.** Por lo tanto, en este caso se estima innecesario verificar la autenticidad del diverso signo.

140. En contrapartida, si en un primer momento se demuestra la falsedad de la firma o de la huella, **será necesario (si se ofreció en tiempo y forma) verificar la veracidad del diverso signo y, en caso de que quede demostrada su autenticidad, tal circunstancia colma el requisito establecido en la ley, para atribuir su autoría al suscriptor.**

141. Este Alto Tribunal no pierde de vista que la renuncia debe contener la voluntad del trabajador de dar por terminada la relación laboral; asimismo, que el escrito de renuncia es, en casi todos los casos, una documental de carácter privado.

142. No obstante, el calificar de apócrifo un documento ante la demostración de que alguno de sus elementos es falso (firma o huella), provocaría la indefensión de la parte oferente pues, de haberla ofrecido en tiempo y forma, una prueba pericial **podría revertir dicha calificativa al evidenciar la veracidad del otro signo colocado al pie del documento.**

143. Desde luego que la falsedad de un elemento pone en duda la autenticidad del escrito de renuncia; sin embargo, atendiendo al requisito impuesto por el legislador ordinario en el anterior texto de la ley, la autoría de la suscripción de un documento privado, en el caso, la renuncia, se atribuye al acreditar la veracidad del otro signo distintivo.



144. De otro modo, la norma no tendría razón de ser al momento de ponderar el supuesto que se ha venido analizando, pues bastaría que se demuestre la falsedad de algún elemento para inaplicar el contenido de la ley, **cuando lo cierto es que ésta únicamente exige que debe colocarse al pie del escrito, la firma o huella digital que sean idóneas para identificar a la persona que suscribe.**

145. Es por ello que, se insiste, conforme a la norma especial aplicable en el caso concreto, es decir, el artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y veinte hasta el treinta de noviembre de dos mil doce, **la autoría de un documento privado se reputa al suscriptor cuando contenga su firma o su huella digital.**

146. Inclusive, en múltiples ocasiones, los dictámenes que al efecto rinden los peritos, arrojan una falta de coincidencia entre rasgos caligráficos de las firmas, o bien, entre la huella digital colocada y la plasmada en las fichas deca-dactilares, lo que no siempre se traduce en que los signos distintivos llegaren a ser falsos.

147. Por lo anteriormente expuesto, un escrito de renuncia cobra valor probatorio pleno cuando se demuestre la veracidad de alguno de los elementos plasmados al pie del documento, ya sea de la firma o de la huella digital de quien lo suscribe.

6. Criterio que debe de prevalecer

148. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, redactado de la siguiente manera:

RENUNCIA. CUANDO EL DOCUMENTO RESPECTIVO CONTENGA DOS ELEMENTOS DE SUSCRIPCIÓN, COMO SON LA HUELLA DACTILAR Y LA FIRMA AUTÓGRAFA, BASTA QUE SE ACREDITE LA VERACIDAD DE UNO DE



ELLOS PARA DARLE PLENA EFICACIA PROBATORIA (ARTÍCULO 802 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE HASTA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012).

Hechos: Los órganos colegiados contendientes llegaron a posturas contradictorias al analizar la eficacia probatoria de los elementos de suscripción del escrito de renuncia –huella dactilar y firma autógrafa–; así, el Pleno de Circuito concluyó que cuando en un escrito de renuncia coexistan una firma y una huella digital, bastará con que se acredite la falsedad de uno de éstos para que la documental pierda valor probatorio, ello con independencia de que subsista el otro signo distintivo; en contrapartida, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que para que se considere a alguien como autor de un escrito de renuncia, es suficiente que se demuestre la veracidad de la firma o la huella dactilar para que tal documento posea pleno valor probatorio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que de conformidad con el texto del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, cuando el escrito de renuncia contenga dos elementos de suscripción, como son la firma o la huella digital, es suficiente que se acredite la veracidad de uno de ellos para que le sea atribuida la autoría al suscriptor.

Justificación: El artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, establece que se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe, entendiéndose por suscripción a la colocación al pie del escrito de la firma o huella digital que sean idóneas para identificar a la persona que suscribe. Así, es jurídicamente válido concluir que cuando en una contienda en materia de trabajo se ofrezca como prueba la renuncia y dicho documento contenga los dos elementos de suscripción, esto es, la huella dactilar y la firma autógrafa, basta que se acredite la veracidad de uno de ellos para otorgarle plena eficacia probatoria, pues el texto de la ley aplicable en esos casos así lo exige. Ello al margen de que no se acredite la autenticidad del otro signo distintivo.

7. Puntos resolutivos

Por lo expuesto y fundado, se



RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.

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

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

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



Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1211, con número de registro digital: 2004779. La tesis de jurisprudencia PC.VI.L. J/11 L (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENUNCIA. CUANDO EL DOCUMENTO RESPECTIVO CONTENGA DOS ELEMENTOS DE SUSCRIPCIÓN, COMO SON LA HUELLA DACTILAR Y LA FIRMA AUTÓGRAFA, BASTA QUE SE ACREDITE LA VERACIDAD DE UNO DE ELLOS PARA DARLE PLENA EFICACIA PROBATORIA (ARTÍCULO 802 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE HASTA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012).

Hechos: Los órganos colegiados contendientes llegaron a posturas contradictorias al analizar la eficacia probatoria de los elementos de suscripción del escrito de renuncia –huella dactilar y firma autógrafa–; así, el Pleno de Circuito concluyó que cuando en un escrito de renuncia coexistan una firma y una huella digital, bastará con que se acredite la falsedad de uno de éstos para que la documental pierda valor probatorio, ello con independencia de que subsista el otro signo distintivo; en contrapartida, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que para que se considere a alguien como autor de un escrito de renuncia, es suficiente que se demuestre la veracidad de la firma o la huella dactilar para que tal documento posea pleno valor probatorio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que de conformidad con el texto del artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, cuando el escrito de renuncia contenga dos elementos de suscripción, como son la firma o la huella digital, es suficiente que se acredite la veracidad de uno de ellos para que le sea atribuida la autoría al suscriptor.

Justificación: El artículo 802 de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, establece que se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe, entendiendo por suscripción a la colocación al



pie del escrito de la firma o huella digital que sean idóneas para identificar a la persona que suscribe. Así, es jurídicamente válido concluir que cuando en una contienda en materia de trabajo se ofrezca como prueba la renuncia y dicho documento contenga los dos elementos de suscripción, esto es, la huella dactilar y la firma autógrafa, basta que se acredite la veracidad de uno de ellos para otorgarle plena eficacia probatoria, pues el texto de la ley aplicable en esos casos así lo exige. Ello al margen de que no se acredite la autenticidad del otro signo distintivo.

2a./J. 6/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 243/2020. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo el Décimo Octavo Circuito. 27 de enero de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.VI.L. J/11 L (10a.), de título y subtítulo: "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de octubre de 2020 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo II, octubre de 2020, página 1395, con número de registro digital: 2022249; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 108/2020.

Tesis de jurisprudencia 6/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



REVISIÓN FISCAL ADHESIVA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONERLA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 157/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TERCER CIRCUITO, EL PLENO DEL TERCER CIRCUITO Y EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 18 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece y con lo resuelto en la contradicción de tesis 271/2014, del índice del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que la contradicción de tesis que nos ocupa se suscita entre el criterio sustentado por un Tribunal Colegiado y un Pleno del mismo Circuito, en contra del emitido por un Tribunal Colegiado de diverso Circuito, sin que se estime necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa



del Tercer Circuito, quienes participaron en la ejecutoria que contiene uno de los criterios en contradicción.

TERCERO.—Criterios contendientes. A fin de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada se estima conveniente analizar los antecedentes de los asuntos respectivos y las consideraciones esenciales que sustentan las ejecutorias que contienen los criterios materia de contradicción.

I. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Conoció de la revisión fiscal 71/2019, interpuesta por la subadministradora desconcentrada Jurídica de la Administración Desconcentrada Jurídica de Jalisco "3", en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, del jefe del Servicio de Administración Tributaria y del administrador desconcentrado de Auditoría Fiscal de Jalisco "3", en contra de la sentencia dictada el veinte de septiembre de dos mil diecinueve por la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver el juicio de nulidad 3753/19-07-02-6.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. Con motivo de la autorización parcial a la solicitud de devolución de una cantidad como saldo a favor por concepto del impuesto al valor agregado, Globa Distribuciones, Sociedad Anónima de Capital Variable, demandó la nulidad de dicha resolución ante las Salas Regionales de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2. De dicho asunto conoció la Segunda Sala Regional de Occidente de ese órgano, cuya Magistrada instructora admitió a trámite la demanda bajo el número de expediente 3753/19-07-02-6.

3. Sustanciado el juicio de nulidad por las etapas correspondientes, los Magistrados integrantes de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictaron sentencia en la que declararon la nulidad de la resolución impugnada y reconocieron el derecho subjetivo de la parte actora a obtener la devolución de la cantidad total solicitada.



4. Inconformes con lo anterior, las autoridades demandadas interpusieron revisión fiscal, mientras que el autorizado de la parte actora en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, interpuso la revisión fiscal adhesiva correspondiente.

5. De dichos recursos le correspondió conocer al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el número de expediente 71/2019.

6. En sesión de doce de marzo de dos mil veinte, el referido órgano colegiado desechó el recurso de revisión fiscal interpuesto por lo que ve al jefe del Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la administradora des-concentrada Jurídica de Jalisco "3", con sede en Jalisco, declaró infundada la revisión adhesiva y revocó la sentencia recurrida.

Ahora, para lo que aquí nos interesa, por lo que ve al estudio de la legitimación del autorizado de la parte actora para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva, resolvió lo siguiente:

"... Por otra parte, el recurso de revisión fiscal adhesiva fue interpuesto por el autorizado en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Ahora bien, el autorizado del actor en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva.

"Para dar sustento a este aserto, se considera oportuno hacer las siguientes acotaciones:

"Los artículos 5o., último párrafo y 63, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, último párrafo, disponen:

“(Se transcribe contenido)”

"Los citados numerales en consulta ponen de relieve que el autorizado en el procedimiento contencioso administrativo cuenta con una representación



específica del autorizante para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos y, especialmente, interponer recursos en la contienda administrativa, dentro de la cual se contiene el recurso de revisión fiscal previsto en las normas procedimentales de la misma legislación que regula dicho procedimiento contencioso; debido a lo cual, las facultades del autorizado se conservan en sus términos dentro del trámite de dicho medio de defensa.

"Debe precisarse que la revisión fiscal, prevista en el invocado numeral 63, constituye un medio de defensa sui géneris por su naturaleza excepcional a favor de las autoridades demandadas en los juicios contenciosos administrativos, para combatir las sentencias que les resulten adversas.

"Por esa razón, el recurso de revisión fiscal, desde su interposición, admisión, trámite y resolución, forma un todo indisoluble con el procedimiento principal del contencioso administrativo, permaneciendo intocada la relación jurídico-procesal, en tanto subsiste la controversia mientras no se resuelva la revisión fiscal, cuya teleología da consistencia a dicho estado de cosas.

"En otras palabras, en la revisión fiscal no se insta una acción independiente, como si se tratara de un juicio regulado de manera autónoma, sino que se trata de un recurso ordinario inmerso en el propio juicio de nulidad, aunque de naturaleza excepcional por la calidad de quien lo interpone—la autoridad demandada—, pues debe tenerse presente que es la misma normativa procedimental la que lo instrumenta; de tal suerte que la calidad de las partes se conserva intacta, mientras no se resuelva el citado medio de defensa, quedando vigentes las facultades del autorizado dentro de ese proceso.

"Así, es dable colegir que el recurso de revisión, previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, goza de las mismas características que las de la revisión en el amparo indirecto, en virtud de que tienen su origen en el mismo precepto constitucional (artículo 104, fracción III). Por ende, las reglas que rigen a este último son plenamente aplicables al recurso de revisión contencioso administrativo, porque ambos se rigen por los mismos principios y, además, porque existe similitud en cuanto a su contenido.



"Luego, si en las actuaciones del contencioso administrativo de origen consta el reconocimiento expreso del tribunal del autorizado por el actor, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal reconocimiento debe reflejarse en la instancia correspondiente a la revisión fiscal, con las facultades inherentes que derivan del propio precepto legal, específicamente el de interponer recursos; y esa circunstancia legitima al autorizado para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva.

"Este criterio adquiere mayor solidez si se considera que en la tramitación de la revisión fiscal cobra vigencia el articulado que regula la revisión en el amparo, y que, debido a ello, también es procedente la revisión fiscal adhesiva a favor de la parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de origen y que obviamente es la accionante, sin exigirle mayores requisitos, a diferencia de los requeridos expresamente a la autoridad demandada, en lo atinente a la representación específica de ésta para interponer la revisión fiscal, confirmándose así el criterio de que basta el reconocimiento del autorizado en el juicio de origen, para tener por acreditada su legitimación en el procedimiento del aludido medio de defensa.

"No se desconoce que el Alto Tribunal del País sustentó el criterio de que el autorizado en el juicio contencioso administrativo carece de facultades para promover el juicio de amparo directo, conforme a la tesis jurisprudencial 2a./J. 90/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1176, «con número de registro digital: 2001581» que es del siguiente tenor:

"AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004)."

"(Se transcribe contenido)

"Al respecto, las razones que sustentan ese criterio no son aplicables para negarle la legitimación al autorizado por el actor, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva, pues el caso a que está referido dicho criterio



jurisprudencial versa sobre el ejercicio de una acción en un juicio independiente, regulado de manera autónoma; mientras que, en la especie, se trata de un recurso previsto en la misma legislación del procedimiento contencioso administrativo, esto es, la revisión fiscal adhesiva.

"Así, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 5o., último párrafo, autoriza expresamente al licenciado en derecho a interponer recursos; por lo que en este caso cuenta con legitimación para interponer el recurso de revisión adhesiva.

"Es pertinente aclarar que en la revisión fiscal las facultades del autorizado emanan de lo previsto en el diverso numeral 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Por tanto, no sería jurídicamente posible exigir al recurrente que justifique su autorización en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, pues ello implicaría una carga adjetiva no prevista en alguna disposición legal, pues dicha autorización tendría que otorgarse antes de la interposición del recurso; o bien, el recurso tendría que ser interpuesto por el interesado o su representante legal o mandatario con facultades para interponer el amparo, lo cual tornaría nugatoria la autorización otorgada en el juicio contencioso administrativo, por el artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece que el licenciado en derecho autorizado en el procedimiento contencioso administrativo, está facultado para interponer los recursos.

"Las consideraciones hasta aquí expuestas son acordes con lo previsto por el artículo 1o. constitucional, que establece el principio pro persona, que implica que, ante la posibilidad de emprender distintos ejercicios interpretativos de un dispositivo legal, debe optarse por aquellos que conduzcan a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así los que restrinjan o limiten su ejercicio.

"Determinación la anterior que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual, toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.



"De igual manera, esta forma de actuar permite cumplir de manera más eficiente e integral con lo previsto en los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, correspondiente al acceso a la tutela judicial efectiva, así como al compromiso que los Estados Parte pactaron, atinente al desarrollo de recursos efectivos ..."

II. Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Conoció de la contradicción de tesis 13/2016, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Quinto en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de reclamación 8/2016, 23/2016 y 24/2016, de sus respectivos índices.

Los antecedentes de esos asuntos son los que a continuación se resumen:

1. En todos los casos, con motivo de la sentencia dictada en el juicio de nulidad de origen, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal.

2. Con la admisión de dicho medio de defensa, el autorizado de la parte actora en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, interpuso recurso de reclamación, cuyas ejecutorias son las que a la postre generaron el conflicto de criterios sustentados por los referidos órganos colegiados.

3. Al conocer de la contradicción de tesis, el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó la existencia del conflicto de criterios, estableciendo como punto de contradicción el siguiente:

"Determinar si el autorizado en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene legitimación o no para interponer recurso de reclamación en contra del auto de presidencia que admitió el diverso de revisión fiscal interpuesto por la autoridad demandada en el juicio de origen."

4. A partir de lo anterior arribó a la conclusión de que el autorizado del actor en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí está legitimado para interponer recurso de reclamación en



contra de la admisión de la revisión fiscal interpuesta por la autoridad demandada en el juicio de nulidad.

Las consideraciones que dieron sustento a dicho criterio son las siguientes:

"... QUINTO.—Estudio de la contradicción de tesis. Debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio de este Pleno de Circuito, en el sentido de que el autorizado del actor en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí está legitimado para interponer el recurso de reclamación en contra del auto admisorio del diverso de revisión fiscal.

"Para dar sustento a este aserto, se considera oportuno hacer las siguientes acotaciones:

"Los artículos 5o., último párrafo, y 63, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, último párrafo, disponen:

"(Se transcribe contenido)

"Los citados numerales de las disposiciones legales en consulta ponen de relieve que el autorizado en el procedimiento contencioso administrativo, cuenta con una representación específica del autorizante para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos y especialmente, interponer recursos en la contienda administrativa, dentro de la cual se contiene el recurso de revisión fiscal previsto en las normas procedimentales de la misma legislación que regula dicho procedimiento contencioso; debido a lo cual, las facultades del autorizado se conservan en sus términos dentro del trámite de dicho medio de defensa.

"Debe precisarse que la revisión fiscal prevista en el invocado numeral 63, constituye un medio de defensa sui géneris por su naturaleza excepcional a favor de las autoridades demandadas en los juicios contenciosos administrativos, para combatir las sentencias que les resulten adversas.

"Por esa razón, el recurso de revisión fiscal, desde su interposición, admisión, trámite y resolución, forma un todo indisoluble con el procedimiento principal del contencioso administrativo, permaneciendo intocada la relación jurídico-procesal,



en tanto subsiste la controversia mientras no se resuelva la revisión fiscal cuya teleología da consistencia a dicho estado de cosas.

"En otras palabras, en la revisión fiscal no se insta una acción independiente, como si se tratara de un juicio regulado de manera autónoma, sino que se trata de un recurso ordinario inmerso en el propio juicio de nulidad, aunque de naturaleza excepcional por la calidad de quien lo interpone –la autoridad demandada–, pues debe tenerse presente que es la misma normativa procedimental la que lo instrumente; de tal suerte que la calidad de las partes se conserva intacta mientras no se resuelva el citado medio de defensa, quedando vigentes las facultades del autorizado dentro de ese proceso.

"En congruencia con lo expuesto, debe advertirse que el recurso de revisión fiscal, deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión, por así disponerlo expresamente el artículo 63 en consulta y en virtud de ello, habrá que tener presente lo previsto en el capítulo XI, sección primera, de la Ley de Amparo que regula el trámite del recurso de revisión en el amparo, respondiendo así a lo establecido en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal.

"En efecto, de las disposiciones constitucional y legal de referencia deriva que el recurso de revisión interpuesto contra resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de justicia administrativa, es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, sujetándose a los trámites que la Ley de Amparo fije para la revisión en amparo indirecto, entre los que destacan: La forma en que habrá de interponerse (artículo 88), la debida integración del expediente (artículo 89), y las reglas que deberán observar los órganos jurisdiccionales al conocer de este tipo de asuntos (artículo 93), entre otros.

"Con base en lo anterior, es dable colegir que el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, goza de las mismas características que las de la revisión en el amparo indirecto, en virtud de que tienen su origen en el mismo precepto constitucional (artículo 104, fracción III). Por ende, las reglas que rigen a este último, son plenamente aplicables al recurso de revisión contencioso administrativo, porque ambos se rigen por los mismos principios y, además, porque existe similitud en cuanto a su contenido.



"Partiendo de la premisa apuntada, y haciendo una interpretación extensiva, resulta indudable que, en contra de los acuerdos dictados durante la tramitación de la revisión, procede el recurso de reclamación regulado por los numerales 104 a 106 de la Ley de Amparo, que textualmente disponen:

"(Se transcribe contenido)

"El invocado numeral 104 patentiza que la reclamación contra los acuerdos de trámite 'se podrá interponer por cualquiera de las partes', que obviamente no son otras, sino aquellas que ya fueron reconocidas en la instancia de origen.

"Luego, si en las actuaciones del contencioso administrativo de origen consta el reconocimiento expreso del tribunal, del autorizado por el actor en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; tal reconocimiento debe reflejarse en la instancia correspondiente a la revisión fiscal, con las facultades inherentes que derivan del propio precepto legal, específicamente al de interponer recursos y esa circunstancia legitima al autorizado para interponer el recurso de reclamación contra el auto admisorio de la revisión fiscal.

"Este criterio adquiere mayor solidez si se considera que en la tramitación de la revisión fiscal cobra vigencia el articulado que regula la revisión en el amparo, y que debido a ello, también es procedente la revisión fiscal adhesiva a favor de la parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de origen y que obviamente es la accionante, sin exigirle mayores requisitos, a diferencia de los requeridos expresamente a la autoridad demandada, en lo atinente a la representación específica de ésta para interponer la revisión fiscal, confirmándose así el criterio de que basta el reconocimiento del autorizado en el juicio de origen, para tener por acreditada su legitimación en el procedimiento del aludido medio de defensa, a grado tal de considerarlo facultado para recurrir en la reclamación el auto admisorio de la revisión.

"No se desconoce que el Alto Tribunal del País sustentó el criterio de que el autorizado en el juicio contencioso administrativo carece de facultades para promover el juicio de amparo directo, conforme a la tesis jurisprudencial 2a./J. 90/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,



Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1176, «con número de registro digital: 2001581» que es del siguiente tenor:

"AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004).'

"(Se transcribe contenido).

"Al respecto, las razones que sustentan ese criterio, no son aplicables para negarle la legitimación al autorizado para interponer el recurso de reclamación en contra del auto que admite la revisión fiscal, pues el caso a que está referido dicho criterio jurisprudencial versa sobre el ejercicio de una acción en un juicio independiente, regulado de manera autónoma; mientras que en la especie se trata de un recurso previsto en la misma legislación del procedimiento contencioso administrativo, esto es, la revisión fiscal cuya admisión sí es susceptible de impugnarse en la reclamación por parte del autorizado ya que dicha legislación, es decir, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 5o., último párrafo, autoriza expresamente al licenciado en derecho a interponer recursos.

"De ahí que no existe analogía alguna entre el supuesto aquí tratado y el caso a que se refiere dicha jurisprudencia; estimar lo contrario implicaría reconocer que en el amparo en revisión (que sí es un caso análogo al de la revisión fiscal, en tanto que se rige por las mismas reglas procedimentales), se rechace la reclamación interpuesta por el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, reconocido expresamente en la primera instancia, lo cual es jurídicamente inaceptable, siendo pertinente aclarar que en la revisión fiscal las facultades del autorizado emanan de lo previsto en el diverso numeral 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"En relación con esta última consideración, es importante establecer que en la reclamación contra la admisión de la revisión fiscal, no es jurídicamente posible exigir al recurrente que justifique su autorización en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, pues ello implicaría una carga adjetiva no prevista en alguna disposición legal, pues dicha autorización tendría que otorgarse antes de la interposición del recurso; o bien, el recurso tendría que ser interpuesto por el



interesado o su representante legal o mandatario con facultades para interponer el amparo, lo cual tornaría nugatoria la autorización otorgada en el juicio contencioso administrativo, por el artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece que el licenciado en derecho autorizado en el procedimiento contencioso administrativo, está facultado para interponer los recursos, entre ellos, el de reclamación, ya que éste procede contra el auto que admite la revisión fiscal.

"Las consideraciones hasta aquí expuestas son acordes con lo previsto por el artículo 1o. constitucional, que establece el principio pro persona, que implica que, ante la posibilidad de emprender distintos ejercicios interpretativos de un dispositivo legal, debe optarse por aquellos que conduzcan a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así los que restrinjan o limiten su ejercicio.

"Determinación la anterior que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual, toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

"De igual manera, esta forma de actuar permite cumplir de manera más eficiente e integral con lo previsto en los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, correspondiente al acceso a la tutela judicial efectiva, así como al compromiso que los Estados Parte pactaron, atinente al desarrollo de recursos efectivos ..."

Lo anterior dio origen a la jurisprudencia PC.III.A. J/45 A (10a.),¹ de contenido siguiente:

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL AUTORIZADO DEL ACTOR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONERLO CONTRA

¹ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 54, Tomo II, mayo 2018, página 2020, de la Décima Época, «con número de registro digital: 2016884».



EL AUTO ADMISORIO DE LA REVISIÓN FISCAL PROMOVIDA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE ORIGEN. De los artículos 5o. y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se colige que el autorizado en dicho procedimiento cuenta con la representación específica del autorizante para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos y especialmente, interponer recursos en la contienda administrativa, dentro de la que se contiene el recurso de revisión fiscal, el cual desde su interposición, admisión, trámite y resolución, forma un todo indisoluble con el procedimiento principal del contencioso administrativo, de donde se sigue que dicho recurso 'deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión'. Con base en lo anterior, habrá que tener presente lo establecido en el capítulo XI, 'Medios de impugnación', sección primera, 'Recurso de revisión' de la Ley de Amparo, que regula el trámite del recurso de la revisión en el juicio constitucional, a saber: los términos en que habrá de interponerse, la forma de integrar el expediente, así como las reglas que deberán observar los órganos jurisdiccionales al conocer de este tipo de asuntos. Por ende, las reglas que rigen a la revisión en el amparo, son plenamente aplicables al recurso de revisión contencioso administrativo, porque ambos se guían por los mismos principios y, además, existe similitud en cuanto a su contenido y, por ello, contra de los acuerdos dictados durante la tramitación de la revisión, procede el recurso de reclamación regulado por los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, que disponen que 'se podrá interponer por cualquiera de las partes', que obviamente no son otras sino aquellas que ya fueron reconocidas en la instancia de origen. Luego, si en las actuaciones del contencioso administrativo de origen consta el reconocimiento expreso del tribunal del autorizado por el actor en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ese reconocimiento debe reflejarse en la instancia correspondiente a la revisión fiscal, por lo que el auto admisorio de la revisión fiscal interpuesta por la autoridad demandada en el juicio de origen, puede impugnarse a través del recurso de reclamación por el autorizado en dicho juicio."

III. Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Conoció del recurso de reclamación 20/2017, interpuesto por el representante legal de Aeroservicios Especializados, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del auto que tuvo por admitida la revisión fiscal 249/2017.



Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. Con motivo de la sentencia dictada en el juicio de nulidad de origen, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal, mientras que la parte actora promovió demanda de amparo directo, los cuales fueron admitidos por el presidente del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

2. Respecto del trámite del recurso de revisión fiscal, el autorizado de la parte actora en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, presentó sendos escritos a través de los cuales interpuso recurso de revisión adhesiva y formuló diversas manifestaciones en relación con la procedencia de la revisión fiscal y lo infundado de los agravios expresados por la autoridad recurrente.

3. En virtud de lo anterior, el presidente del referido órgano colegiado ordenó agregar sin mayor pronunciamiento los escritos precisados en el párrafo anterior, al considerar que de las constancias que integran el juicio de origen no se advirtió la calidad con que se ostentó el autorizado de la parte actora, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

4. Inconforme con dicha determinación, Aeroservicios Especializados, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su representante legal, interpuso recurso de reclamación.

5. Finalmente, en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete el referido órgano colegiado declaró infundado el recurso de reclamación.

Las consideraciones que dieron sustento a dicho criterio son las siguientes:

"... Sin embargo, debe decirse que, en el caso, tal proceder carecería de justificación legal y sentido práctico, en mérito de que sólo lo que se demostraría es que el promovente de la revisión adhesiva y de las referidas manifestaciones, lo hace efectivamente en su carácter de autorizado de la parte actora en el juicio



contencioso administrativo, conforme al artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Lo que de cualquier manera impediría proceder en la forma que lo pretende, dado que no fue promovido por su apoderado legal, quien en todo caso podría ser reconocido en términos de los artículos 10 y 11 de la Ley de Amparo, para efectos de la interposición del recurso de revisión adhesiva, dado que su participación en el contencioso administrativo se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.

"Efectivamente, sobre el tema de si el autorizado en términos del artículo 5o. de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, está facultado o no para promover revisión adhesiva, conforme el artículo 63 de dicha legislación, es oportuno considerar los siguientes aspectos, al tenor de sus postulados:

"a) El demandante o actor es una de las partes en el juicio contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"b) Ante dicho tribunal no procede la gestión de negocios y quien promueve a nombre de otro debe acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda.

"c) La representación de los particulares debe otorgarse en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin perjuicio de lo establecido por la legislación de profesiones.

"d) Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones y la persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; y,

"e) La demanda debe contener el nombre del demandante y su domicilio para oír notificaciones y debe adjuntarse el documento que acredite la personalidad del demandante o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad



demandada, o bien, debe señalar los datos de registro del documento con el que acredite tal personalidad, cuando no gestione a nombre propio

"Precisado lo anterior, se tiene que el artículo 5o., último párrafo, de la ley citada faculta a los particulares o sus representantes a autorizar por escrito a un profesional del derecho para que a su nombre reciban notificaciones.

"De esta forma, tratándose del licenciado en derecho autorizado, su nombramiento debe hacerse por escrito por parte de la demandante o de su representante legal a fin de que en su momento pueda ejercer las facultades de que queda investido, en los términos del artículo 5o. de la ley antes mencionada, en relación con las promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, entre otras.

"Efectivamente, el acto a través del cual el demandante autoriza a un tercero ajeno a la relación procesal sustantiva, pero que tiene la característica de ser un profesional del derecho, implica que aquél, una vez que ha determinado por sí o a través de su representante legal, hacer uso de su derecho de acción a través de la presentación de la demanda, confiere al profesional autorizado la capacidad procesal necesaria para actuar válidamente en su nombre, dentro del propio juicio contencioso administrativo y de los procedimientos que de él deriven, en defensa de los derechos de su autorizante, quedando facultado para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, entre otros actos procesales; sin embargo, cabe recordar que la demanda constituye una acción cuyo ejercicio es personalísimo del demandante o de su representante legal.

"Ahora bien, en relación con el punto de disenso, es conveniente precisar que la autorización que el demandante puede hacer en los términos del artículo 5o. citado con antelación, en favor de un licenciado en derecho, si bien es un acto trascendental dentro del juicio fiscal debido a los efectos legales que produce, lo cierto es que el solo acto de autorización no confiere al autorizado facultades para ejercer las atribuciones establecidas en el citado numeral, en la medida que el ejercicio de la acción es un acto personalísimo del demandante.

"Esto es, con base en los razonamientos precedentes, se considera que con la sola autorización del licenciado en derecho en términos de lo dispuesto en



el artículo 5o., de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor, no se le confieren facultades (sic) interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva, toda vez que el ejercicio de la acción, según se ha indicado, es un acto personalísimo del demandante o, en su caso, de su representante legal y, por ende, no pueden ejercer los derechos y atribuciones derivadas de la demanda.

"Cobran aplicación por analogía, los criterios de jurisprudencia

"1a./J. 37/2011 y 2a./J.90/2012 (10a.), de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues al igual que sucede en el juicio de amparo, las atribuciones de dicho autorizado no tienen el alcance de habilitarlo para promover el recurso de revisión adhesiva.

"Es así, porque sobre el tema de las facultades que tiene el autorizado en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Segunda Sala del Alto Tribunal de la Nación ha adoptado el criterio de que el solo acto de autorización, conferido en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no confiere al autorizado el ejercicio de la acción ya que es un acto personalísimo del demandante.

"Luego, si conforme a lo establecido por el artículo 63 de la citada legislación contenciosa administrativa, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios correspondientes, entonces no cabe sino resolver que el autorizado carece de legitimación para realizar actos de esa naturaleza y, por ende, de la acción ejercida en juicio, pues los mismos están reservados a las personas indicadas (demandante o representante legal).

"Además, el artículo 5o. de la ley en cita, no prevé que el autorizado por el demandante se encuentre facultado para ejercer por sí mismo acción alguna a nombre de su autorizante; luego, si el autorizado no puede promover amparo contra las resoluciones emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entonces tampoco está legitimado para interponer el recurso de revisión adhesiva, dado que deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo.



"Lo anterior, conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 244/2009, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas del Alto Tribunal, donde realizó ciertas distinciones teóricas que permitirían interpretar el último párrafo del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el 15, también último párrafo, y resolver la cuestión de si el autorizado tiene poderes normativos para desahogar los requerimientos formulados previamente a la admisión del escrito inicial de demanda.

"En ese tenor, señaló que el derecho de acción es el derecho subjetivo procesal que confiere el poder para promover y mantener un juicio ante el órgano jurisdiccional, con miras a obtener una sentencia sobre una pretensión litigiosa y lograr, en su caso, su ejecución forzosa.

"La acción, entonces, es un derecho que no se agota con la presentación de la demanda ante un tribunal, sino que pervive en tanto se desenvuelve el proceso y se manifiesta en formas diversas, según sea uno u otro momento procesal; el ejercicio de este derecho corresponde iniciarlo a quien formula la pretensión litigiosa y dice ser titular de un derecho controvertido, y ese inicio está marcado por el acto de presentar la demanda al órgano jurisdiccional. Las consideraciones precedentes dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 65/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Decisión que confirma el criterio sustentado en el presente fallo, en cuanto a que la acción es exigible directamente al actor y en su defecto, a su representante legal, y que sólo las irregularidades en su presentación, al ser de índole formal, son las que podrá subsanar el autorizado en términos amplios, a quien se conceden facultades tendentes a facilitar los derechos de defensa de quien lo autoriza.

"En esa tesitura, de los criterios sustentados por la conformación actual del Pleno y Salas que integran el Alto Tribunal, se demuestra que sobre el tema de las facultades que tiene el autorizado en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se encuentra la de interponer recurso de revisión adhesiva, debido a que únicamente la parte



que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente.

"Principio que la legislación reglamentaria del artículo 103 (sic) dicho precepto constitucional señala al disponer en sus artículos 5o., fracción I, primer párrafo y 6o. párrafo primero, que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor, personas estas últimas que en todo caso podrían ser en términos del citado artículo 13 para efectos de la promoción de recurso de revisión adhesiva y las correspondientes manifestaciones, pero no los autorizados, pues se insiste su participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.

"Lo anterior, porque si dicho precepto dispone que ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no procederá la gestión de negocios y, por ende, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso, debe concluirse que el autorizado del actor o demandante en el juicio de nulidad o contencioso administrativo, si no está facultado para ejercer por sí mismo acción alguna a nombre de su autorizante, entonces tampoco lo está para interponer dicho recurso, ni por ende, formular alegaciones, dado que su ejercicio corresponde al actor o en su defecto a su representante, mas no a su autorizado y, en todo caso, una vez acreditada la personalidad del representante legal y la autorización correspondiente, entonces sí cabría considerar que el autorizado puede hacer manifestaciones.

"En esa tesitura, no está sujeto a debate el que la actora pueda interponer recurso de revisión adhesiva ni su derecho de audiencia y el de acceso a la jurisdicción; sin embargo, la apreciación de la quejosa de que la legitimación del autorizado deviene de la voluntad del actor y no del reconocimiento por parte del tribunal, es incorrecta ya que tal situación se presenta una vez que el órgano judicial ha reconocido al directo promovente como parte a quien perjudica el acto, o en caso de la revisión adhesiva a quien beneficia, o incluso a su representante legal, por ser los facultados para deducir la acción de nulidad o interponer los recursos correspondientes.

"Sin embargo, esta regla no se surte en casos como el que nos ocupa, donde el apoderado o representante legal de la empresa actora no es quien



interpuso el recurso de revisión adhesiva ni formula las manifestaciones correspondientes, sino su pretendido autorizado quien no acreditó previo a la presentación del recurso y sus manifestaciones, el reconocimiento de su representación ante la Sala del conocimiento.

"Pero sobre todo porque carece de legitimación para deducir juicios o interponer recursos fuera de la jurisdicción ordinaria, a donde pertenece el recurso de revisión fiscal y su correspondiente revisión adhesiva porque ello le corresponde exclusivamente al actor o a su representante legal.

"En observancia a esto último, cabe aclarar que el mandatario judicial está facultado para dar prosecución y seguimiento al juicio de amparo, mas no para iniciarlo pues ello corresponde al directo agraviado o a su representante legal y si bien tales reglas hacen referencia únicamente al juicio de amparo; lo cierto es que por analogía procesal, esas disposiciones deben tenerse como extendidas a lo concerniente al recurso de revisión y su adhesiva, de manera que si el autorizado de la parte actora o del tercero interesado encuentra limitaciones en su actuar para proponer acción de amparo, claro es que también encuentra esa limitante tratándose de los recursos y los procedimientos que se originen en virtud del juicio de garantías.

"Por consiguiente, la Ley de Amparo establece un mandato judicial de tipo general que permite la representación procesal de agraviado, parte actora en el juicio de nulidad o del tercero interesado por conducto de su representante legal, o apoderado y resulta claro que el mandato judicial especial conferido a favor del autorizado no puede ir más allá de lo establecido por la regla general que rige al mandato judicial en materia de amparo e incluso en el juicio contencioso.

"En tal virtud, aun cuando se reconoce la calidad de representante judicial que tiene el autorizado en el juicio de nulidad, en los términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el acuerdo dictado el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete es legal y, por ende, deben desestimarse los argumentos vertidos por el reclamante debido a que, la facultad de interponer el recurso de revisión adhesiva no le pertenece al autorizado en el juicio de nulidad, supuesto que es un acto personalísimo del demandante o, en su caso, de su representante legal y, por ende, no pueden ejercer los derechos y atribuciones derivadas de la demanda. ..."



Tales consideraciones dieron sustento a la tesis aislada I.9o.A.102 A (10a.),² de contenido siguiente:

"REVISIÓN FISCAL. EL AUTORIZADO DEL ACTOR EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA ADHERIRSE A ESE RECURSO. En las tesis de jurisprudencia P./J. 65/2010 y 2a./J. 90/2012 (10a.), el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, determinaron que no prevé que el autorizado del actor en el juicio de nulidad esté facultado para ejercer, por sí mismo, acción alguna a nombre de su autorizante, y que el solo acto de autorización conforme a ese precepto, no confiere a aquél el ejercicio de la acción, que es un acto personalísimo del demandante. Por su parte, en la diversa 1a./J. 37/2011, la Primera Sala señaló que el autorizado para oír y recibir notificaciones en los términos amplios del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley de Amparo abrogada, carece de atribuciones para ampliar la demanda, por las mismas razones. Por tanto, si conforme al artículo 63, penúltimo párrafo, de la legislación contencioso administrativa citada, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios correspondientes, se concluye que el autorizado del actor en el juicio contencioso administrativo federal carece de legitimación para hacerlo, porque el mandato especial conferido a su favor no puede ir más allá de la regla general que lo rige, lo que le impide deducir juicios o interponer recursos fuera de la jurisdicción ordinaria, a la cual no pertenece el recurso de revisión fiscal, máxime que, como mandatario, está facultado para dar prosecución y seguimiento al recurso, mas no para iniciarlo, pues ello corresponde al directamente agraviado o a su representante legal, y si bien los últimos dos criterios mencionados se refieren al juicio de amparo, por analogía procesal deben extenderse al medio de defensa señalado y a su adhesión porque, en ese aspecto, existen las mismas limitaciones tanto para promover la acción de amparo, como para adherirse al recurso de revisión fiscal."

CUARTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis

² Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, página 2286, de la Décima Época, «con número de registro digital: 2016050».



radica en unificar los criterios contendientes. Es decir, para identificar si es existente o no la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa el generar seguridad jurídica.

De diversos criterios de esta Suprema Corte podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

1. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³ y la tesis **P. XLVII/2009**, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE

³ Jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120» y cuyo texto es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que 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



ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁴

2. Es necesario que los Tribunales Colegiados 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.

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."

⁴ Tesis aislada P. XLVII/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, «con número de registro digital: 166996» y cuyo texto es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otras posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."



3. En los ejercicios interpretativos respectivos debe encontrarse al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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

5. Aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Sirve de apoyo la tesis aislada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁵

Establecido lo anterior, a juicio de esta Segunda Sala no existe la contradicción de tesis con relación a los criterios del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito y del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esto, porque si bien ambos órganos colegiados se pronunciaron sobre la legitimación del autorizado de la parte actora en el juicio de nulidad, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo cierto es que, el Pleno de Circuito lo hizo en atención a la reclamación interpuesta en contra del auto de admisión de la revisión fiscal, para lo cual tuvo

⁵ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420» y cuyo texto es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



que interpretar los artículos 5o. y 63 de la ley de la materia, además del diverso 104 de la Ley de Amparo. En tanto que el Tribunal Colegiado lo hizo en función de la revisión fiscal adhesiva, en la que no analizó el artículo 104 de la Ley de Amparo.

Así las cosas, dado las distintas particularidades y cuestiones jurídicas que tomaron en consideración los órganos colegiados para sustentar sus posiciones, se estima que en la especie no existe la contradicción de tesis denunciada.

Sirven de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 163/2011,⁶ y la tesis aislada 2a. CXII/2016 (10a.),⁷ ambas de esta Segunda Sala, de rubros 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."

"PRECEDENTES JURISDICCIONALES. PARA DETERMINAR SU APLICACIÓN Y ALCANCE, DEBE ATENDERSE A SU RAZÓN DECISORIA."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Esta Segunda Sala considera que en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada, en relación con los criterios sustentados por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los asuntos de su conocimiento.

Se afirma lo anterior, porque del análisis de las ejecutorias transcritas se advierte que aun cuando los órganos colegiados se enfrentaron a problemáticas jurídicas y vías distintas, a consideración de esta Segunda Sala los ejercicios interpretativos que emprendieron respecto de la norma, a partir de la cual sustentaron su determinación, colisionan en relación con un mismo punto de derecho.

⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219, de la Novena Época, «con número de registro digital: 161114».

⁷ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1554, de la Décima Época, «con número de registro digital: 2012995».



Concretamente, al pretender determinar si el autorizado de la parte actora en el juicio de nulidad, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado o no, para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva previsto en el artículo 63 del citado ordenamiento.

Así es, según se pudo observar, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento, determinó que el autorizado del actor en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva.

Esto, al considerar, básicamente, que las facultades del autorizado emanan del propio precepto, el cual lo habilita, expresamente, para interponer recursos.

De ahí que el autorizado en los términos previstos en el referido precepto cuenta con una representación específica del autorizante para actuar dentro de la contienda administrativa.

Al analizar la naturaleza jurídica del recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la ley de la materia, el tribunal del conocimiento señaló que si bien es cierto dicho recurso constituye un medio de defensa sui géneris, en virtud del cual, le es permitido a las autoridades demandadas en los juicios contenciosos administrativos combatir las sentencias que les resulten adversas.

Sin embargo, agregó, que en la revisión fiscal no se insta una acción independiente, como si se tratara de un juicio regulado de manera autónoma, sino por el contrario, constituye un recurso ordinario inmerso en el propio juicio de nulidad, aunque de naturaleza excepcional, dado que es la propia ley adjetiva la que lo instrumenta.

De tal suerte, que la calidad de las partes debe conservarse intacta, mientras no se resuelva el citado medio de defensa, quedando vigentes las facultades otorgadas al autorizado dentro de ese proceso.



El colegiado refirió que, si en las actuaciones del contencioso administrativo de origen consta el reconocimiento expreso del tribunal del autorizado por el actor, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal reconocimiento debe reflejarse en la instancia correspondiente a la revisión fiscal, con las facultades inherentes que derivan del propio precepto legal, como la de interponer recursos, entre otras. Que dicha circunstancia es lo que legitima al autorizado para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva.

Sin que para ello deba exigírsele que justifique su autorización en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, pues ello implicaría una carga adjetiva no prevista en alguna disposición legal y, además, tornaría nugatoria la autorización otorgada en el juicio contencioso administrativo, en los términos prescritos en el numeral de referencia.

Por su parte, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento arribó a una posición contraria, al determinar que el autorizado de la parte actora en el juicio contencioso administrativo, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no tiene legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal adhesiva.

Lo anterior, al estimar, básicamente, que el simple acto de autorización no le confiere facultades para ejercer las atribuciones establecidas en el citado numeral, debido a que el ejercicio de la acción es un acto personalísimo que le corresponde al demandante o a su representante legal. Que el autorizado no puede ejercer los derechos y atribuciones derivados de la demanda.

Mencionó que el referido precepto legal no prevé que el autorizado por el demandante se encuentre facultado para ejercer por sí mismo acción alguna a nombre de su autorizante. Que si el autorizado no puede promover amparo en contra de las resoluciones emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tampoco está legitimado para interponer el recurso de revisión adhesiva, considerando que éste deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo.



Refirió que, únicamente, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses es la que puede adherirse a la revisión interpuesta por la autoridad recurrente, en tanto que la participación de los autorizados se limita a la defensa del actor, exclusivamente, en la jurisdicción ordinaria, a la cual no pertenece la revisión adhesiva.

En ese sentido, tal como se anticipó, a juicio de esta Segunda Sala los ejercicios interpretativos emprendidos por los órganos colegiados contendientes colisionan en un mismo punto jurídico, ya que mientras que para el primero de ellos, el autorizado de la parte actora en el juicio de nulidad, en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal adhesivo previsto en el artículo 63 del citado ordenamiento. Para el referido Tribunal Colegiado del Primer Circuito, el autorizado en esos términos no tiene legitimación, al considerar que el ejercicio de la acción es un acto personalísimo que, únicamente, le corresponde al demandante o a su representante legal.

Así las cosas, lo procedente es abordar el estudio de la contradicción de tesis que nos ocupa, cuya materia de análisis consiste en dilucidar si el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado o no para interponer el recurso de revisión fiscal adhesivo previsto en el artículo 63 del citado ordenamiento.

SEXTO.—Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos.

El artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone lo siguiente:

"Artículo 5o. Ante el tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otor-



gada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

"La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

"Se presumirá, salvo prueba en contrario, que la presentación en el Sistema de Justicia en Línea de demandas o promociones enviadas con la firma electrónica avanzada de una persona moral, la hizo el administrador único o el presidente del Consejo de Administración de dicha persona, atendiendo a quien ocupe dicho cargo al momento de la presentación.

"La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las entidades federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

"Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo."

Como es posible observar, el numeral transcrito regula lo relativo a la representación de las partes en el juicio contencioso administrativo y para lo que aquí interesa, en su último párrafo, contempla la potestad de que los particulares o



sus representantes autoricen, por escrito, a un licenciado en derecho, quien además de contar con atribuciones para recibir notificaciones en su nombre, tendrá las facultades procesales para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e incluso, **interponer recursos**.

Todo ello en defensa de los derechos del autorizante.

Sobre el particular, cabe mencionar que a través de la doctrina jurisprudencial este Alto Tribunal ha sentado algunos lineamientos que permiten dimensionar el alcance de las facultades procesales de quienes son autorizados en términos del referido precepto legal.

Así, por ejemplo, al resolver la contradicción de tesis 244/2009,⁸ el Tribunal Pleno determinó, fundamentalmente, que sólo el inicio de la acción, marcado por la presentación del escrito de demanda, es exigible directamente al actor y en su defecto, a su representante legal. En tanto que, por lo que respecta a las irregularidades en su presentación, como lo podrían ser la formulación y presentación del escrito por virtud del cual se cumple el requerimiento de exhibir los documentos que debieron acompañarse a la demanda en términos del artículo 15 de la ley de la materia, al ser de índole formal, podía subsanarlas el autorizado en términos amplios del referido artículo 5o., a quien se le concedían facultades tendientes a facilitar los derechos de defensa de quien lo autoriza.

Para arribar a esa determinación este Alto Tribunal partió de la precisión de algunas distinciones teóricas, de las que se estima conveniente rescatar lo siguiente:

- Que la acción es un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, con miras a obtener una sentencia sobre una pretensión litigiosa y lograr, en su caso, su ejecución forzosa;

⁸ De la que derivó la jurisprudencia P./J. 65/2010, de rubro: "AUTORIZADO PARA OÍR NOTIFICACIONES EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2010. CASOS EN LOS QUE ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOGAR PREVENCIÓNES.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 6, de la Novena Época, «con número de registro digital: 164163».



- Que el ejercicio de ese derecho corresponde iniciarlo a quien formula una pretensión litigiosa y dice ser titular de un derecho controvertido, lo que ocurre mediante el acto de presentación de la demanda del juicio, pues es entonces que se formula una pretensión litigiosa ante un órgano jurisdiccional;

- Que los actos directamente vinculados con la formulación de la pretensión inicial, o sea, la formulación de la demanda y de sus correspondientes aclaraciones y ampliaciones, si las hubiere, son exigibles al actor, esto es, al titular del derecho de acción o a su representante legal, ya que lo que se define mediante tales actos es la debida formulación de la pretensión, lo que justifica que en tales casos se exija del propio interesado o de su representante legal, que los escritos estén signados por él.

- Que cosa diferente ocurre cuando se trata de promociones de trámite para impulsar o para proseguir el juicio, pues en tales casos no se estima indispensable que sea el actor o su representante quienes signen los escritos, dado que en tal caso puede hacerlo el autorizado que, legalmente, esté facultado para ello.

Por su parte, retomando algunas consideraciones de la contradicción de tesis 244/2009, esta Segunda Sala al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012 (respecto del criterio contenido en la tesis 2a./J. 199/2004),⁹ determinó que el autorizado en el procedimiento contencioso administrativo para oír notificaciones carecía de facultades para promover el juicio de amparo directo.

Esto, al estimar que si bien es cierto que el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo preveía la potestad de que el actor en el juicio contencioso administrativo o su representante legal autorizara a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, elabore promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e incluso interponga recursos.

⁹ De la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), de rubro: "AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004)". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1176, de la Décima Época, «con número de registro digital: 2001581».



Lo cierto es que, el diverso precepto 13 de la Ley de Amparo (abrogada), no establecía que el autorizado para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo tuviese atribuciones para promover la demanda de amparo en representación de su autorizante. Lo que aunado al contenido de los artículos 107 constitucional, fracción I y 4 de la Ley de Amparo, en relación con que el amparo se sigue siempre a instancia de parte agraviada y que, únicamente, puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto reclamado, revelaba que sólo el quejoso directamente afectado con alguna determinación judicial es quien estaba en aptitud de demandar la protección de la Justicia Federal, ya que la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal o directo, o sea, por el quejoso o por su representante legal, sin que tal facultad o derecho (personalísimo) sea disponible para que lo ejerzan otras personas como es el caso de los autorizados en el juicio contencioso administrativo, cuya participación se limita a la defensa del actor, exclusivamente, en la jurisdicción ordinaria.

De lo anterior se sigue que las facultades procesales previstas en el artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no tienen el alcance de habilitar al autorizado en esos términos para que promueva una acción (o los actos directamente vinculados con la formulación de la pretensión inicial) cuyo ejercicio, según se vio, le corresponde de manera exclusiva al titular del derecho subjetivo o de su representante, dado que su participación se limita a la defensa del actor en el juicio contencioso administrativo, concretamente, en los casos que de manera enunciativa y no limitativa estableció el legislador federal, es decir, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Precisado lo anterior, cabe recordar que la materia de análisis en la contradicción de tesis que nos ocupa consiste en dilucidar si el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado o no para interponer la revisión fiscal adhesiva prevista en el artículo 63 del citado ordenamiento.

Para cumplir con ese objetivo, de manera paralela a lo ya establecido, resulta importante conocer la naturaleza jurídica del recurso de revisión fiscal para, posteriormente, entender la de la revisión fiscal adhesiva y resolver la problemática que aquí nos ocupa.



Así las cosas, en principio cabe mencionar que el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a los Tribunales de la Federación, para conocer: "... de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, **sólo en los casos que señalen las leyes**. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los **trámites** que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la **revisión en amparo indirecto** y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Como se puede observar, el referido precepto constitucional es muy claro al dotar de competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión (fiscal) interpuestos contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa, atendiendo a los supuestos específicos de procedencia previstos en las leyes. Para lo que aquí interesa, es de destacar la voluntad del Constituyente Permanente para que dichos recursos se sujeten a los **trámites** de conformidad a las reglas que para tal efecto establece la Ley de Amparo con relación a los recursos de revisión en amparo indirecto.

En congruencia con lo anterior, el artículo 63¹⁰ de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece los supuestos de procedencia

¹⁰ **Artículo 63.** Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, **interponiendo el recurso de revisión** ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.



del recurso de revisión fiscal, contempla la potestad de que: **"... la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de**

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

"X. Que en la sentencia se haya declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizado por la Sala, sección o Pleno de la Sala Superior.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de



la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes ..." y dispone que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

En cuanto a trámite del recurso de revisión fiscal, el referido numeral también establece ante quién se debe interponer el medio de defensa, así como los plazos para su interposición y emplazamiento de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo.

Lo cual implica que en la ley especial el legislador federal no se limitó a regular los supuestos de procedencia sino también algunos aspectos relacionados con el trámite del recurso de revisión fiscal.

Ahora, esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 308/2010,¹¹ estableció algunas características del referido recurso de revisión, de las que se estima conveniente destacar las siguientes:

- Constituye un medio de defensa excepcional de la legalidad de las resoluciones emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo a favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad.
- Que le corresponde al legislador ordinario la facultad de reglamentar los supuestos de procedencia de los recursos de revisión en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo.

quinze días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

¹¹ De la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 195/2010, de rubro: "REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO RELATIVO INTERPUESTO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2009.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero 2011, página 1250, de la Novena Época, «con número de registro digital: 163011». Así como la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010, de rubro: "RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN I-B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS CARACTERÍSTICAS.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 803, de la Novena Época, «con número de registro digital: 163286».



- Los requisitos de procedencia que fije el legislador del recurso llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de ese medio de defensa, al tratarse de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional.

En relación con lo anterior, en la referida ejecutoria también se dijo: "... No debe pasar inadvertido que lo ordinario es que los procedimientos culminen con una resolución que ponga fin al conflicto de intereses, por ende, la procedencia de los recursos se debe limitar ya que su objeto es dar un nuevo curso al conflicto, para que el órgano revisor analice si la resolución recaída a la cuestión controvertida se ajusta o no a la ley correspondiente y, en su caso, confirme, modifique o revoque tal determinación. Y para ello, es necesario que el legislador prevea las hipótesis de procedencia, pues de otra forma se permitiría a las partes impugnar todos y cada uno de los actos procesales que considere adversos a sus intereses, incluso con el solo propósito de dilatar la resolución del conflicto ..."

De lo que se sigue que, si bien el recurso de revisión fiscal es un medio de defensa excepcional, por la calidad de la parte procesal que lo interpone y la naturaleza de los supuestos en contra de los cuales procede. Empero, no deja de ser un recurso ordinario, sui generis, previsto en la ley especial de la materia, que permite al órgano revisor, en este caso, a un Tribunal Colegiado de Circuito, revisar la legalidad de la sentencia de primera instancia y en su caso, confirmar, modificar o revocar dicha determinación.

A partir de lo expuesto, resta decir que por disposición expresa del último párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la **revisión fiscal adhesiva** no goza de la naturaleza jurídica del recurso de revisión fiscal, por virtud del cual se pueda confirmar, modificar o revocar una sentencia de los tribunales de justicia administrativa; sin embargo, sí constituye un medio de defensa en sentido amplio que garantiza, a quien obtuvo sentencia favorable, la potestad de expresar agravios tendentes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolutive favorable a sus intereses, de ahí el enunciado en el sentido de que ésta sigue la suerte procesal de la principal.

Así las cosas, lo hasta aquí expuesto permite a esta Segunda Sala determinar que el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí se encuentra legitimado para interponer la revisión fiscal adhesiva prevista en el artículo 63 del citado orde-



namiento, siempre y cuando tenga reconocido su carácter ante la autoridad que conoció del juicio contencioso administrativo.

En primer término, porque así lo establece expresamente el referido artículo 5o., al contemplar la potestad de que los particulares o sus representantes autoricen, por escrito, a un licenciado en derecho, quien además de contar con atribuciones para recibir notificaciones en su nombre, tenga las facultades procesales para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e incluso, interponer recursos; entre los que se encuentra la revisión fiscal adhesiva que, como se dijo, constituye un medio de defensa en sentido amplio que garantiza, a quien obtuvo sentencia favorable, la posibilidad de expresar agravios tendientes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolutive favorable a sus intereses.

En segundo término, porque la revisión adhesiva es accesoria del recurso de revisión fiscal, pues su procedencia depende de la del principal. En tanto que este último es un recurso ordinario, sui géneris, previsto en la ley especial de la materia, que permite al órgano revisor, en este caso, a un Tribunal Colegiado de Circuito, revisar la legalidad de la sentencia del juicio contencioso administrativo y en su caso, confirmar, modificar o revocar dicha determinación. De tal suerte que, atendiendo a la naturaleza del mencionado recurso, la calidad de las partes debe quedar incólume mientras no se resuelva el citado recurso, quedando vigentes las facultades del autorizado dentro del proceso.

Ahora, contrario a lo aseverado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el asunto de su conocimiento, la revisión fiscal adhesiva no es equiparable a la acción de amparo, cuyo ejercicio le corresponde de manera exclusiva y personal al titular del derecho subjetivo o de su representante, en términos de los artículos 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo.

Esto es así, porque la revisión adhesiva es accesoria del recurso de revisión fiscal y tiene una naturaleza distinta, en tanto que su objetivo es mejorar o reforzar la parte considerativa de la sentencia impugnada, favorable a los intereses de a quien, preliminarmente, le fue reconocido un derecho. En tanto que, el ejercicio de la acción, como un acto autónomo e independiente de la jurisdicción ordinaria, tiene como finalidad, precisamente, el reconocimiento de una pretensión litigiosa, lo que en materia de amparo se traduce en la protección del derecho humano que se estima violado.



De ahí que, a diferencia de la acción de amparo, la interposición de la revisión fiscal adhesiva no requiere llevarse a cabo por el titular del derecho subjetivo o de su representante, puesto que el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es quien pudiera emprender dichos actos en defensa de su autorizante, tomando en consideración la potestad que tiene de interponer recursos.

Por su parte, cabe señalar que la circunstancia de que los artículos 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63, en su parte final, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establezcan que el recurso de revisión deberá "tramitarse" en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión, no significa, como así lo sostiene el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se tenga que desconocer la regulación específica de la ley del acto sujeto a revisión, particularmente, en tratándose de los aspectos de representación y de autorización procesal y, como consecuencia de ello, obligar al autorizado a que justifique su legitimación en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.

Lo anterior, porque así lo establece el propio artículo 11 de la Ley de Amparo, al prever que: "... cuando quien comparezca en el juicio de amparo de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas ...". De ahí que, si el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, demuestra tener reconocido su carácter ante la autoridad que conoció del juicio contencioso administrativo, es más que suficiente para reconocerle legitimación en la revisión fiscal adhesiva.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

REVISIÓN FISCAL ADHESIVA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONERLA.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron una misma problemática jurídica arribando a posicionamientos contrarios, ya que mientras que para uno de ellos el autorizado de la parte actora en el juicio de nulidad, en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal adhesivo previsto en el artículo 63 del citado ordenamiento, para el otro, el autorizado en esos términos no tiene legitimación, al considerar que el ejercicio de la acción es un acto personalísimo que únicamente corresponde al demandante o a su representante legal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado para interponer la revisión fiscal adhesiva prevista en el artículo 63 del citado ordenamiento, siempre y cuando tenga reconocido su carácter ante la autoridad que conoció del juicio contencioso administrativo.

Justificación: Lo anterior, en primer término, porque así lo establece expresamente el párrafo último del referido artículo 5o., al prever la posibilidad de que los particulares o sus representantes autoricen por escrito a licenciado en derecho, quien además de contar con atribuciones para recibir notificaciones en su nombre, tenga las facultades procesales para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e incluso, interponer recursos, entre los que se encuentra la revisión fiscal adhesiva que constituye un medio de defensa en sentido amplio que garantiza, a quien obtuvo sentencia favorable, la posibilidad de expresar agravios tendentes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolución favorable a sus intereses. En segundo término, porque la revisión adhesiva es accesoria del recurso de revisión fiscal, pues su procedencia depende de la del principal, en tanto que este último es un recurso ordinario, sui generis, previsto en la ley especial de la materia, que permite al órgano revisor, en este caso, a un Tribunal Colegiado de Circuito, revisar la legalidad de la sentencia del juicio contencioso administrativo y, en su caso, confirmar, modificar o revocar dicha determinación. De tal suerte que, atendiendo a la naturaleza del mencionado recurso, la calidad de las partes debe quedar incólume mientras no se resuelva el citado recurso, quedando vigentes las facultades del autorizado dentro del proceso. Ahora, la revisión fiscal adhesiva no es equiparable a la acción de amparo, cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y personal al titular del derecho subjetivo o a su representante, en términos de



los artículos 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo. Esto es así, porque la revisión adhesiva es accesoria del recurso de revisión fiscal y tiene una naturaleza distinta, ya que su objetivo es mejorar o reforzar la parte considerativa de la sentencia impugnada, favorable a los intereses de a quien, preliminarmente, le fue reconocido un derecho. En tanto que el ejercicio de la acción, como un acto autónomo e independiente de la jurisdicción ordinaria, tiene como finalidad, precisamente, el reconocimiento de una pretensión litigiosa, lo que en materia de amparo se traduce en la protección del derecho humano que se estima violado. De ahí que, a diferencia de la acción de amparo, la interposición de la revisión fiscal adhesiva no requiere llevarse a cabo por el titular del derecho subjetivo o por su representante, puesto que el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es quien pudiera emprender dichos actos en defensa de su autorizante, tomando en consideración la potestad que tiene de interponer recursos. Por su parte, cabe señalar que la circunstancia de que los artículos 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63, párrafo final, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establezcan que el recurso de revisión deberá "tramitarse" en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión, no significa que se tenga que desconocer la regulación específica de la ley del acto sujeto a revisión, particularmente, en tratándose de los aspectos de representación y de autorización procesal y, como consecuencia de ello, obligar al autorizado a que justifique su legitimación en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo. Lo anterior, porque así lo establece el propio artículo 11 de la Ley de Amparo, al prever que: "Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas...". De ahí que si el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, demuestra tener reconocido su carácter ante la autoridad que conoció del juicio contencioso administrativo, es más que suficiente para reconocerle legitimación en la revisión fiscal adhesiva.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—**No existe la contradicción** de tesis con relación a los criterios del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito y del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.



SEGUNDO.—**Sí existe la contradicción** de tesis entre el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/45 A (10a.) y aisladas I.9o.A.102 A (10a.) y 2a. CXII/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas, 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas y 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, respectivamente.

Las sentencias relativas a las contradicciones de tesis 244/2009 y 308/2010 y solicitud de sustitución de jurisprudencia 5/2012 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, octubre de 2010, página 391 y XXXIII, enero de 2011,



página 1251 y Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1157, con números de registro digital 22465, 22617 y 23793, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN FISCAL ADHESIVA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONERLA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron una misma problemática jurídica arribando a posicionamientos contrarios, ya que mientras que para uno de ellos el autorizado de la parte actora en el juicio de nulidad, en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal adhesivo previsto en el artículo 63 del citado ordenamiento, para el otro, el autorizado en esos términos no tiene legitimación, al considerar que el ejercicio de la acción es un acto personalísimo que únicamente corresponde al demandante o a su representante legal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra legitimado para interponer la revisión fiscal adhesiva prevista en el artículo 63 del citado ordenamiento, siempre y cuando tenga reconocido su carácter ante la autoridad que conoció del juicio contencioso administrativo.

Justificación: Lo anterior, en primer término, porque así lo establece expresamente el párrafo último del referido artículo 5o., al prever la posibilidad de que los particulares o sus representantes autoricen por escrito a licenciado en derecho, quien además de contar con atribuciones para recibir notificaciones en su nombre, tenga las facultades procesales para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e incluso, interponer recursos, entre los que se encuentra la revisión fiscal adhesiva que constituye un medio de defensa en sentido amplio que garantiza, a quien obtuvo sentencia favorable, la posibilidad de expresar agravios tendentes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolu-



ción favorable a sus intereses. En segundo término, porque la revisión adhesiva es accesoria del recurso de revisión fiscal, pues su procedencia depende de la del principal, en tanto que este último es un recurso ordinario, sui géneris, previsto en la ley especial de la materia, que permite al órgano revisor, en este caso, a un Tribunal Colegiado de Circuito, revisar la legalidad de la sentencia del juicio contencioso administrativo y, en su caso, confirmar, modificar o revocar dicha determinación. De tal suerte que atendiendo a la naturaleza del mencionado recurso, la calidad de las partes debe quedar incólume mientras no se resuelva el citado recurso, quedando vigentes las facultades del autorizado dentro del proceso. Ahora, la revisión fiscal adhesiva no es equiparable a la acción de amparo, cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y personal al titular del derecho subjetivo o a su representante, en términos de los artículos 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo. Esto es así, porque la revisión adhesiva es accesoria del recurso de revisión fiscal y tiene una naturaleza distinta, ya que su objetivo es mejorar o reforzar la parte considerativa de la sentencia impugnada, favorable a los intereses de a quien, preliminarmente, le fue reconocido un derecho. En tanto que el ejercicio de la acción, como un acto autónomo e independiente de la jurisdicción ordinaria, tiene como finalidad, precisamente, el reconocimiento de una pretensión litigiosa, lo que en materia de amparo se traduce en la protección del derecho humano que se estima violado. De ahí que, a diferencia de la acción de amparo, la interposición de la revisión fiscal adhesiva no requiere llevarse a cabo por el titular del derecho subjetivo o por su representante, puesto que el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es quien pudiera emprender dichos actos en defensa de su autorizante, tomando en consideración la potestad que tiene de interponer recursos. Por su parte, cabe señalar que la circunstancia de que los artículos 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63, párrafo final, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establezcan que el recurso de revisión deberá "tramitarse" en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión, no significa que se tenga que desconocer la regulación específica de la ley del acto sujeto a revisión, particularmente, en tratándose de los aspectos de representación y de autorización procesal y, como consecuencia de ello, obligar al autorizado a que justifique su legitimación en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo. Lo anterior, porque así lo establece el propio artículo 11 de la Ley de Amparo, al prever que:



"Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas...". De ahí que si el autorizado en términos del artículo 5o., párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, demuestra tener reconocido su carácter ante la autoridad que conoció del juicio contencioso administrativo, es más que suficiente para reconocerle legitimación en la revisión fiscal adhesiva.

2a./J. 67/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 157/2020. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, el Pleno del Tercer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado del Primer Circuito, todos en Materia Administrativa. 18 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Tesis y criterio contendientes:

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 20/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.9o.A. 102 A (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL. EL AUTORIZADO DEL ACTOR EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA ADHERIRSE A ESE RECURSO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, página 2286, con número de registro digital: 2016050, y

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión fiscal 71/2019.

Tesis de jurisprudencia 67/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL RESULTADO TÉCNICO OBTENIDO EN LA ETAPA DE LA ENTREVISTA DEL CONCURSO RESPECTIVO PUEDE JUSTIFICAR EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE VETO DEL PRESIDENTE DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN, SI SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 197/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE ENERO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis.²

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.³

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que se trata de una contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados especializados en la materia administrativa de diferentes Circuitos se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

³ Lo anterior, puesto que fue formulada por Adrián Mauro Tamez Gaona, parte quejosa del juicio de amparo 111/2019, cuyo criterio participa en esta contradicción, por lo que se actualiza el supuesto previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.



TERCERO.—Criterios contendientes. Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciados, es menester señalar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

Lo cual se efectuará en atención a que, en primer lugar, la denuncia de contradicción refiere que existen criterios discrepantes entre lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo directo 111/2019 y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar el amparo directo 451/2017, asunto del que derivó la tesis número I.1o.A.195 A (10a.), de título y subtítulo: "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. EL RESULTADO OBTENIDO EN LA ETAPA DE ENTREVISTA ES UN ELEMENTO OBJETIVO SUFICIENTE PARA JUSTIFICAR EL VETO IMPUESTO POR EL PRESIDENTE DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN AL FINALISTA ELECTO POR LA MAYORÍA."

En virtud de lo anterior se procede a analizar las consideraciones esbozadas entre los Tribunales Colegiados, al tenor de lo siguiente:

1. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito (amparo directo 111/2019)

- Adrián Mauro Tamez Gaona concursó para una vacante denominada subdirector de análisis de Intermediarios Financieros No Bancarios A, adscrito a la Unidad de Banca de Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- El veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, se celebró la sesión ordinaria 403 del Comité Técnico de Selección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de llevar a cabo la entrevista a los candidatos finalistas Adrián Mauro Tamez Gaona y Beatriz Meneses Espino.

- Concluidas las entrevistas, el Comité Técnico de Selección determinó que la vencedora era Beatriz Meneses Espino, toda vez que la presidenta del comité sancionó al candidato Adrián Mauro Tamez Gaona, vetándolo del concurso por considerar que no era idóneo para ocupar el puesto.



- En contra de lo anterior, el candidato vetado interpuso recurso de revocación, mismo que fue resuelto en el sentido de confirmar la declaración ganadora emitida por el Comité Técnico de Selección.

- Inconforme, el actor promovió juicio contencioso administrativo.

- La Primera Sala Regional Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia el veinte de junio de dos mil dieciocho, mediante la cual reconoció la validez de la resolución impugnada. En sus consideraciones sostuvo lo siguiente:

Determinó que, de conformidad con el artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en relación con los artículos 37 y 38 de su reglamento, el ejercicio del derecho del veto por quien está facultado para efectuarlo es bajo su más estricta responsabilidad.

Señaló que si bien el actor había obtenido el porcentaje más alto, fue vetado por la presidente del Comité Técnico de Selección, por la razón de que al realizarle al actor una pregunta que involucra cuestiones financieras y de mercado de valores, el participante presentó significativas fallas, así como falta de dominio de las normas aplicables e incapacidad para identificar la ley aplicable a la situación planteada.

Refirió que la autoridad sí motivó el ejercicio del derecho del veto, y señaló los motivos y fundamentos por los cuales estimó que es necesario se tengan conocimientos del manejo de la ley en la materia financiera y mercado de valores.

Que en la etapa de determinación, la presidente del Comité de Selección ejerció el derecho de veto y estableció que el candidato con mayor calificación no tenía los conocimientos suficientes de las entidades financieras y aplicación de la ley de mercado de valores.

Precisó que la etapa de entrevista sirve para profundizar la evaluación del candidato y verificar si reúne el perfil para ocupar el cargo, de manera que si no contestó de forma correcta la pregunta que le fue formulada, dicha situación se convierte en un elemento objetivo que permite confirmar o desacreditar la



idoneidad del sustentante, lo que se convierte en un motivo suficiente para justificar el veto.

- En desacuerdo con la anterior sentencia, el actor promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Mediante ejecutoria de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el tribunal de amparo determinó conceder el amparo al quejoso,⁴ bajo las consideraciones siguientes:

Refirió lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 751/2012, en donde se pronunció sobre el derecho de veto en los concursos públicos.

De conformidad con dicha ejecutoria, señaló que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, busca tutelar los principios constitucionales previstos en los artículos 109 y 113 constitucionales, de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, mediante un esquema que pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública.

En ese sentido, la facultad de veto ejercida por el superior jerárquico será exclusivamente para evitar que la persona seleccionada acceda a una plaza cuando se demuestre una incidencia negativa en los principios rectores constitucionales, tanto desde un punto de vista legal como moral, en cuanto a la honradez, lealtad e imparcialidad y, en su caso material, en lo que se relaciona con la eficiencia.

De esa manera, el veto se condiciona a que se contenga en un voto razonado, esto es, la decisión de vetar a un candidato vencedor debe venir precedida de razones objetivas y relacionadas con los principios mencionados, pues vetar a una persona que es idónea por alguna razón insuficiente, perjudica de forma indirecta la prestación del servicio público, es decir, que sólo se debe acudir al veto para acreditar una situación excepcional –no prevista en la con-

⁴ Por mayoría de votos.



vocatoria ni en el trámite del concurso– y evitar que una persona acceda a un puesto pese a que se llegara a acreditar alguna condición negativa.

Invocó la tesis 1a. CCIV/2013 (10a.), de título y subtítulo: "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE VETO ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RESPECTIVA, ESTÁ CONDICIONADO A UN ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN REFORZADA."

Precisó que, en la especie, la litis en el juicio de nulidad se centró en determinar si la presidente del Comité Técnico de Selección ejerció su facultad de veto con apego al principio de legalidad, es decir, si éste se encontraba debidamente fundado y doblemente razonado. Para ello el quejoso en el juicio de nulidad indicó que dicha figura es de carácter excepcional, en la que no debe influir la respuesta al problema planteado en la etapa de entrevista, pues a decir de la actora, sería ridículo considerarlo así, además, que el ganador del concurso debe ser aquella persona que obtenga el mayor puntaje, al promediar todas y cada una de las fases, lo cual le favorece.

La Sala responsable reiteró que el quejoso fue vetado porque respondió de forma incorrecta una pregunta que le fue formulada por la presidenta del Comité Técnico de Selección y con la cual determinó que el participante no contaba con los conocimientos suficientes.

El Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el razonamiento de la responsable no puede revestir una situación excepcional, ya que en la convocatoria pública abierta, se estableció que la etapa dos se compondría de exámenes de conocimiento y evaluaciones de actividades, donde se evaluaría el dominio de los candidatos sobre derecho financiero, políticas públicas, cultura ética y reglas de integridad, así como liderazgo y trabajo en equipo.

De tal suerte, que se ejerció indebidamente el veto, ya que la pregunta realizada por la presidente del Comité Técnico de Selección, en la etapa de entrevista, formó parte de la etapa de evaluación de conocimiento, por lo cual no se está en presencia de una situación no prevista en la convocatoria o procedimiento.



Es decir, la pregunta efectuada por la presidenta del Comité Técnico de Selección, misma que versó sobre un aspecto técnico, ya había sido objeto de análisis en la etapa de examen, pues en ella se valoró que el sustentante tuviera los conocimientos respecto a derecho financiero, políticas públicas, cultura ética y reglas de integridad.

Concluyó, diciendo que no puede considerarse como situación excepcional, que el participante, en la fase de entrevista, no atendió debidamente el planteamiento formulado por la presidenta del Comité de Selección, porque como se indicó, dicha etapa de evaluación de conocimiento sí estaba prevista en la convocatoria, además que en la etapa de entrevista no puede volver a evaluarse el dominio de las materias señaladas en la convocatoria, pues dichos aspectos ya fueron analizados en la etapa de conocimiento.

Finalmente, señaló que no compartía el criterio de la tesis aislada I.1o.A.195 A (10a.), de título y subtítulo: "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. EL RESULTADO OBTENIDO EN LA ETAPA DE ENTREVISTA ES UN ELEMENTO OBJETIVO SUFICIENTE PARA JUSTIFICAR EL VETO IMPUESTO POR EL PRESIDENTE DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN AL FINALISTA ELECTO POR LA MAYORÍA.", porque como lo precisó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria del amparo en revisión 751/2012, la situación excepcional consistirá en advertir un aspecto negativo respecto de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

2. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (amparo directo 451/2017)

- Enrique Flores Ortiz concursó para una vacante de subdirector de procesos electorales adscrito a la Unidad de Enlace Federal y de Coordinación con Entidades Federativas.

- Sustentadas diversas etapas del concurso, el once de febrero de dos mil quince, se llevó a cabo la etapa de entrevistas de los candidatos finales, en la cual únicamente Enrique Flores Ortiz participó.



- Concluidas las entrevistas, la suplente de la presidente del Comité Técnico de Selección vetó al concursante por lo que se declaró desierto el concurso de mérito.

- Inconforme con lo anterior, el actor interpuso recurso de revocación ante la Secretaría de la Función Pública, el cual se integró con el número de expediente SIJ/RR/005/SEGOB/2015. El doce de junio de dos mil quince, el director general adjunto de Servicios e Innovación Jurídicos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública dictó resolución en la cual revocó los actos de veto y de declaración de desierto del proceso de selección.

- Mediante oficio CTS/SEGOB/08/226/2015, de catorce de agosto de dos mil quince, el Comité Técnico de Selección informó al director general adjunto de Servicios e Innovación Jurídicos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública que en sesión del cuatro de agosto pasado, el comité se comprometió a adoptar las medidas en la resolución revocatoria, mismas que fueron cumplidas. No obstante, la presidente vetó nuevamente al actor.

- En contra de lo anterior, el inconforme promovió juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- La Octava Sala Regional Metropolitana dictó sentencia el seis de abril de dos mil diecisiete en el expediente 29937/15-17-08-3, mediante la cual declaró la nulidad para efectos de la resolución reclamada, en los términos siguientes:

Se consideró que no era ilegal el acta de sesión CTS/SEGOB/08/2015/001145, de cuatro de agosto de dos mil quince, en tanto no existía un doble veto, pues el director general adjunto de Servicios e Innovación Jurídicos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública revocó el acto de veto y la declaración de desierto del concurso a que se contrae el acta de once de febrero de dos mil quince, por lo cual dicho acto de veto jurídicamente dejó de existir.

Estimó inoperante una parte de los agravios del actor, al considerar que estaban encaminados a combatir el criterio con el que la presidente del Comité Técnico de Selección calificó las preguntas que se le formularon al concursante,



en la etapa de la entrevista, así como la idoneidad de las preguntas, siendo que la Sala no podía sustituirse al comité, pues ello equivaldría a realizar una evaluación de los cuestionamientos formulados.

Consideró que la Sala sólo estaba facultada para analizar la legalidad de la convocatoria del concurso y así determinar si los requisitos que se imponen se ajustan o no a los principios rectores de: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género, tomando en cuenta las circunstancias de los participantes, de manera que no se concedan ventajas a alguno de ellos en detrimento de otro.

Por otra parte, estimó fundado lo argumentado por el actor en relación con que el Comité Técnico de Selección no se ajustó al contenido del artículo 24 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, su reglamento y demás disposiciones relativas.

Sostuvo que, de la revisión que se realiza a los reportes de entrevista efectuados por la suplente de la presidenta y el representante de la Secretaría de la Función Pública, ambos integrantes del Comité Técnico de Selección, se advierte que en el apartado denominado "Valoración", no se especificaron cada una de las calificaciones correspondientes a los criterios: contexto, estrategia, resultados y participación, sino únicamente se asentó la calificación final que según lo señalado en dichos reportes, derivó de la suma total de dichos criterios.

Lo anterior transgredió lo dispuesto en el numeral 229, fracción III, de las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, que dispone que cada miembro del Comité Técnico de Selección calificará en una escala de 0 a 100, sin decimales, a cada candidato en cada uno de los criterios de evaluación correspondientes.

Además, consideró que se violó en perjuicio del actor, lo dispuesto en el numeral 229 de las referidas disposiciones, toda vez que de la revisión que se realizó a los reportes de entrevistas elaborados por los integrantes del Comité Técnico de Selección de la Secretaría de la Función Pública, se advierte que en ninguno de ellos se transcribe o se reproduce lo más exacto posible las respuestas que dio el actor a los cuestionamientos que se le formularon en la etapa de entrevista.



Por lo anterior, la Sala concluyó que la etapa de entrevista no se desarrolló conforme a las disposiciones aplicables, es decir, en términos de lo dispuesto por los numerales 226, 229 y 230 de las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, por lo que declaró la nulidad del acta que declaró desierto el concurso, así como el veto ejercido contra el actor, para el efecto de reponer el procedimiento a partir de la etapa de entrevista, hecho lo cual continuara conforme a derecho.

- Inconforme con la resolución el demandante promovió juicio de amparo directo del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el número de expediente 451/2017. En sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete se dictó sentencia, mediante la cual se concedió el amparo al quejoso, con base en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se refirió al concepto de violación en que el quejoso adujo la inconstitucionalidad de los artículos 74 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 36, 37, 38 y 40 de su reglamento, 234 y 237 de las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera.

Al respecto, declaró inoperantes los agravios de igualdad propuestos por que eran dogmáticos. Por otro lado, estimó que no era contrario al derecho del trabajo el hecho de que la norma permita el veto del aspirante, aun cuando hubiera satisfecho los requisitos legales y los establecidos en la convocatoria respectiva.

Lo anterior, pues la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 751/2012, estableció que el artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que prevé el derecho de veto, no es inconstitucional.

Respecto a los conceptos de violación de legalidad, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el problema a resolver consistía en determinar si la resolución de veto está debidamente motivada.

Estimó que, de conformidad con lo resuelto por el Máximo Tribunal, la facultad de veto debe emitirse y evaluarse de acuerdo con un estándar de moti-



vación reforzada, la cual asegure su utilización excepcional, sólo en los casos de que las convocatorias y concursos implementados no hayan podido prever una situación objetiva que impida al concursante vencedor ser seleccionado para la plaza vacante.

Consideró que, para que el veto de un candidato a ocupar un cargo en la administración pública federal sujeto al servicio profesional de carrera esté debidamente motivado, debe contener razones que demuestren que, no obstante que acreditó las distintas etapas del proceso de selección y, por tanto, fue electo por la mayoría de los integrantes del comité, no es idóneo para ocupar el cargo porque existen razones objetivas que evidencian que se atentaría contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Siendo que, en el caso concreto, se sustentó el veto del único candidato finalista en el hecho de que no respondió correctamente alguna de las seis preguntas que le fueron formuladas, por lo que consideró que no cubre los elementos mínimos de conocimiento necesarios para ocupar el cargo que se evalúa.

Consideró que, el veto cuestionado tuvo sustento en el resultado de la evaluación técnica formulada en la entrevista, aspecto objetivo que, a juicio del tribunal, resultó suficiente para justificar la decisión de la presidente del Comité Técnico de Selección.

Refirió que, conforme a los numerales 226, primer párrafo y 228 de las disposiciones en las materias de recursos humanos y del servicio profesional de carrera, las preguntas que se formulen –en la etapa de entrevista– a los concursantes y sus respuestas tienen por objeto profundizar en la evaluación de los candidatos que llegaron a esa etapa del concurso, es decir, verificar si aun cuando acreditaron las etapas previas, reúnen el perfil para ocupar el cargo.

De modo que, consideró, aun cuando el quejoso acreditó las evaluaciones previas, la presidenta del comité está en aptitud de considerar que, ante la falta de respuesta correcta a los cuestionamientos técnicos que le fueron formulados, carece de los conocimientos mínimos necesarios para ocupar el puesto.

No obstante lo anterior, el órgano jurisdiccional estimó que le asistía razón al quejoso al señalar que al haber ordenado la responsable la reposición de la



etapa de entrevista obligándolo a someterse nuevamente al escrutinio del Comité Técnico de Selección le priva de la calificación que ya había obtenido, pues esa etapa del concurso había quedado firme.

Por lo que se concedió el amparo para el efecto de que la responsable dictara otra sentencia en la que estableciera como parte de los efectos de la declaración de nulidad que, para el cálculo de la puntuación final del quejoso, se debería tomar en consideración la calificación que resulte mayor entre la obtenida en las entrevistas desarrolladas.

- De la sentencia anterior, derivó el criterio plasmado en la tesis I.1o.A.195 A (10a.), de título y subtítulo:

"SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. EL RESULTADO OBTENIDO EN LA ETAPA DE ENTREVISTA ES UN ELEMENTO OBJETIVO SUFICIENTE PARA JUSTIFICAR EL VETO IMPUESTO POR EL PRESIDENTE DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN AL FINALISTA ELECTO POR LA MAYORÍA. De los numerales 226, primer párrafo y 228 de las Disposiciones en las materias de recursos humanos y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada se obtiene que las preguntas que se formulan a los concursantes y sus respuestas en la etapa de entrevista tienen por objeto profundizar en la evaluación de los candidatos que llegaron a esa etapa del concurso, es decir, verificar si, aun cuando acreditaron las etapas previas, reúnen el perfil para ocupar el cargo, por lo que el resultado obtenido constituye un elemento objetivo que permite confirmar o desacreditar la idoneidad de un sustentante, motivo por el cual, puede servir para justificar el veto impuesto por el presidente del comité técnico de selección al finalista electo por la mayoría."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar en la jurisprudencia P./J. 72/2010, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición



respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

La citada jurisprudencia es del rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁵

⁵ Dice: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010. Página 7, «con número de registro digital: 164120».



De la jurisprudencia transcrita, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes –arriba descritas–, esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada, debido a que los Tribunales Colegiados contendientes examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar, si el resultado obtenido en la etapa de la entrevista en un concurso para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal, puede justificar, como elemento objetivo, el veto impuesto por el presidente del Comité Técnico de Selección; sin embargo, arribaron a conclusiones encontradas.

En efecto, ambos órganos jurisdiccionales conocieron de juicios de amparo en los cuales se señaló como acto reclamado la sentencia dictada en un juicio de nulidad por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en su actual y anterior denominación), mediante la cual se analizó la validez de las resoluciones que vetaron a los quejosos de un concurso en el que participaban para



obtener un puesto en la administración pública federal, derivado de las respuestas que se les formularon en la etapa de la entrevista.

Por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito afirmó que de conformidad con la tesis 1a. CCIV/2013 (10a.),⁶ sólo se debe acudir al veto para acreditar una situación excepcional, no prevista en la convocatoria ni el trámite del concurso, y evitar que una persona acceda a un puesto pese que se llegara a acreditar alguna situación negativa.

Siendo que, en el caso concreto, no podía considerarse una situación excepcional que justificara el veto impuesto, el hecho de que el concursante respondiera de forma incorrecta una pregunta que le fue formulada por la presidenta del Comité Técnico de Selección en la etapa de entrevista, pues dicha pregunta formó parte de la evaluación de conocimiento que ya había sustentado el participante.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que las preguntas que se formulen –en la etapa de la entrevista– a los concursantes y sus respuestas tienen por objeto profundizar en la evaluación de los candidatos que llegaron a esa etapa del concurso, es decir, verificar si aun cuando acreditaron las etapas previas, reúnen el perfil para ocupar el cargo.

Siendo que la respuesta a dichas preguntas constituye un elemento objetivo que permite confirmar o desacreditar la idoneidad de un sustentante, pues permite conocer de manera directa si tiene los conocimientos necesarios para acceder al cargo que pretende. De modo que aun cuando el quejoso acreditó las evaluaciones previas, la presidenta del comité está en aptitud de considerar que, ante la falta de respuesta correcta a los cuestionamientos técnicos que le fueron formulados, carece de los conocimientos mínimos necesarios para ocupar el puesto y, por tanto, vetarlo.

⁶ De título: "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE VETO ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RESPECTIVA, ESTÁ CONDICIONADO A UN ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN REFORZADA."



Ahora bien, como se obtiene de la anterior narrativa y tal como se apuntó con antelación, los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados contendientes resultan discordantes, pues mientras el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que el resultado obtenido en la etapa de la entrevista en la cual el sustentante respondió incorrectamente una pregunta de conocimientos no puede servir como sustento para justificar el veto del presidente del Comité Técnico de Selección; el diverso Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que la respuesta incorrecta a las preguntas formuladas a un concursante en la etapa de la entrevista constituye un elemento que permite acreditar o desacreditar la idoneidad del candidato y, por tanto, justificar su veto.

Con base en lo anterior, es posible concluir que en el caso sí existe la contradicción de tesis y que el punto jurídico a dilucidar, en esencia, es el relativo a determinar si las respuestas técnicas proporcionadas por un concursante del servicio profesional de carrera en la administración pública federal en la etapa de entrevista, justifican o no, el veto impuesto por el presidente del Comité Técnico de Selección.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para dirimir el punto de contradicción del presente asunto, conviene recordar que el desarrollo democrático alcanzado por el país requirió la expedición de una Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal que sirviera para dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del Gobierno Federal, al tiempo de garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.⁷

Después de un largo debate entre las Cámaras del Congreso de la Unión, de donde se rescata el énfasis relativo a que la administración pública deberá estar orientada a prestar un servicio público eficaz, de calidad, con capacidad técnica y bajo estándares de transparencia, además los principios rectores que

⁷ Exposición de motivos. 24 de octubre de 2000. Iniciativa de Senadores Grupo Parlamentario Partido Revolucionario Institucional.



rigen la función pública corresponden a la legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia en su desempeño,⁸ el catorce de abril de dos mil tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ahora bien, conviene tener en cuenta que la implementación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal obedeció a la decisión exclusiva del legislador ordinario. Esto es así, pues la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no es propiamente una ley reglamentaria de la Constitución General de la República, ya que ésta no prevé la implementación de un Sistema de Servicio Civil o de Servicio Profesional de Carrera, en todos los sectores de la Administración Pública Federal, que obligue al legislador a emitir una ley en ese específico sentido.

No existe propiamente la obligación del legislador federal de prever un sistema de carrera en la administración pública federal, bien pudo establecer otro medio de ingreso y de ascenso dentro de las dependencias de la administración, siempre y cuando respetara las disposiciones constitucionales respectivas; sin embargo, lo cierto es que el legislador ordinario se decantó por este modelo previsto, con el fin de acatar el mandato de diversas normas constitucionales.

Lo anterior no significa que no exista una base constitucional para la implementación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pues ello tiene como bases constitucionales los artículos 73, fracciones X y XX, 113, párrafo primero, 123, párrafos primero y segundo, apartado B, fracciones VII, VIII, IX y XIV, de la Constitución Federal.⁹

⁸ En la discusión de la Cámara Revisora, el 25 de marzo de 2003, se adujo: "La aprobación de la ley significa un gran paso en la búsqueda de un servicio público de calidad y de excelencia y a la par de esto brindará por primera vez a los trabajadores al servicio del Estado, la posibilidad de tener estabilidad en sus relaciones laborales, así como el poder acceder a cargos de mayor responsabilidad y retribución a través de procesos de selección y evaluación, dotados de legalidad y transparencia, con lo que sin duda redundará en una adecuada atención a la problemática de la sociedad y a la recuperación de la confianza en las instituciones actualmente tan fracturada. Intentos anteriores de profesionalizar los mecanismos de reclutamiento, selección, contratación y capacitación del personal de servicio público no han dado los frutos esperados. Por tanto, el marco jurídico sobre los recursos humanos de la administración requiere ser actualizado."

⁹ Así lo ha determinado esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los diversos juicios de amparo directo en revisión 583/2015, 823/2015, 1744/2015 y 2519/2015 (el



Las fracciones X y XII del artículo 73 constitucional,¹⁰ autorizan al Congreso para expedir leyes reglamentarias de trabajo y para crear y suprimir empleos públicos en la Federación. En ese sentido, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción VII,¹¹ las leyes que el Congreso expida deben proveer lo necesario para que la designación del personal dentro de la administración pública federal se realice mediante un sistema que contemple los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

Entonces, la Ley del Servicio Profesional de Carrera al prever los procedimientos de ingreso a la función pública debe cumplir, en principio, con estos mandatos constitucionales específicos; pero, además, es necesario que en la instauración de los diversos esquemas de acceso al servicio público se cumplan con todo el cúmulo de disposiciones constitucionales que conjuntamente forman una unidad en la consolidación del Estado de derecho. En este caso, debe tenerse presente lo dispuesto por los artículos 109 y 113 de la Constitución General de la República.¹²

tema medular de estos juicios de amparo indirecto versó en establecer el alcance del derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo que le asiste a los Servidores Públicos que forman parte del Servicio Profesional de Carrera).

¹⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

"XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones."

¹¹ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"...

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;"

¹² "Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:



De los artículos 109 y 113 constitucionales, es posible advertir que se contempla la facultad de los poderes legislativos de prever diversas formas de responsabilidad administrativa para sancionar las conductas que sean contrarias a derecho por parte de los servidores públicos, y que puedan afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Lo relevante de los preceptos antes citados –por lo que respecta al presente asunto– no es la facultad prevista a los poderes legislativos para emitir las leyes respectivas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino que en ellos se contiene la obligación del legislador fede-

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."



ral de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, pues dichos principios deben caracterizar la actividad de la función pública.

En este conjunto de normas constitucionales interpretadas sistemáticamente, se encuentra inserta la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Debiendo resaltarse que, conforme al artículo 1 de dicha ley,¹³ su objetivo es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera en la administración pública centralizada federal. Además, en el artículo 2,¹⁴ se afirma que el sistema es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y para impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad.

Es de relevancia el artículo 2 de la ley citada, pues además establece como principios rectores del sistema la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

En consecuencia, debe decirse que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, mediante el sistema que establece, busca tutelar los principios constitucionales previstos en los artículos constitucionales antes analizados, para establecer un esquema que pretende garanti-

¹³ "Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

"Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente ley."

¹⁴ "Artículo 2. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

"El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

"Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género."



zar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito.

Ahora bien, para un mejor entendimiento de la facultad de veto del presidente del Comité Técnico de Selección y su contexto, conviene transcribir el artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:

"Artículo 74. Los comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la secretaría y el oficial mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

"El comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección.

"En sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final."

Como es posible advertir, dicho artículo contempla la integración de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección al interior de cada dependencia de la administración pública federal, mismos que de conformidad con el artículo 75 de la ley de la materia, tienen facultades relacionadas con la operación directa del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en todas sus fases o subsistemas contemplados en el artículo 13 de la citada legislación.

Tales subsistemas del Sistema de Servicio Profesional de Carrera son: I) planeación de recursos humanos; II) ingreso; III) desarrollo profesional; IV) capacitación y certificación de capacidades; V) evaluación del desempeño; VI) separación, y; VII) control y evaluación. Los aludidos subsistemas tienen una amplia incidencia en el proceso de selección de los servidores públicos de carrera en el desarrollo profesional, la capacitación constante y evaluación de éstos



al interior de las dependencias de la Administración Pública Federal respectivas, así como en el proceso de separación.

Es oportuno destacar que de acuerdo con el artículo 75, fracción VII, el Comité de Profesionalización y Selección tiene la atribución de aplicar los exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos para ocupar algún cargo público de los pertenecientes al sistema de carrera. Tales concursos, se realizan, previa convocatoria pública emitida por el propio comité, en uso de la facultad que le confiere la fracción III del artículo 75 citado.¹⁵

Ahora bien, dicho comité, por regla general se integra por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el oficial mayor o su equivalente, quien lo presidirá. Por otra parte, cuando este organismo colegiado se erige como Comité de Selección en los concursos celebrados para elegir a la persona que será designada para ocupar el cargo público de carrera que haya sido sometido a concurso, su integración se modifica; en sustitución del oficial mayor –integrante ordinario del comité– participa en carácter de presidente del Comité de Selección, el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante sometida a concurso, de conformidad al artículo 74.¹⁶

¹⁵ "Artículo 75. En cada dependencia, los comités tendrán las siguientes atribuciones:

"...

"III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;

"...

"VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos."

¹⁶ "Artículo 74. Los comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el oficial mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

"El comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final."



En este orden de ideas, cabe tener en cuenta que, en términos del numeral 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,¹⁷ el procedimiento de selección de aquellas personas que participan para ocupar un puesto sometido a concurso, debe permitir analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema, con el fin de garantizar el acceso a aquellos candidatos que demuestren ser los más aptos para desempeñar el cargo. Ello, mediante la aplicación de exámenes generales de conocimientos, y habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar.

Para proveer la exacta observancia del artículo 29 que prevé las bases para instrumentar los procesos de selección, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, prevé lo siguiente.

El artículo 34 del citado reglamento¹⁸ señala que el procedimiento de selección comprenderá las etapas de: a) revisión curricular; b) exámenes de cono-

¹⁷ "Artículo 29. La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

"El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

"Para la determinación de los resultados, los comités podrán auxiliarse de expertos en la materia."

¹⁸ "Artículo 34. El procedimiento de selección de los aspirantes comprenderá las siguientes etapas:

"I. Revisión curricular;

"II. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades;

"III. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos;

"IV. Entrevistas, y

"V. Determinación.

"El Comité Técnico de Profesionalización establecerá las reglas de valoración y el sistema de puntuación general aplicables en el proceso de selección, en congruencia con los lineamientos emitidos por la secretaría.

"El Comité Técnico de Selección, con sujeción a lo previsto en el párrafo anterior, determinará los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades aplicables a cada puesto, los puntajes mínimos para su calificación, las reglas específicas de valoración para la ocupación del puesto o puestos de que se trate, así como los criterios para la evaluación de las entrevistas y para la determinación, respectivamente.



cimientos y evaluaciones de habilidades; c) evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos; d) entrevistas, y; e) determinación; asimismo, que dicho comité establezca las reglas de valoración de cada etapa, y el sistema de puntuación general.

Asimismo, el artículo 36 del reglamento establece que durante la etapa de determinación, el Comité elegirá de entre los finalistas al ganador. Es precisamente esta etapa de determinación, en la cual el presidente del Comité Técnico de Selección puede ejercer, por una sola vez, la facultad de veto que le confiere el artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, según se advierte de los dispositivos 37 y 38 del reglamento en cita.¹⁹ El ejercicio de la facultad de veto tiene como consecuencia la descalificación inmediata de dicha persona del proceso de selección, es decir, que se le deje de considerar como aspirante o candidato a ocupar el puesto sometido a concurso.

Ahora, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comparte las consideraciones sustentadas por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 751/2012, que dieron origen a la tesis 1a. CCIV/2013 (10a.), de título y subtítulo: "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE VETO ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RESPECTIVA, ESTÁ CONDICIONADO A UN ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN REFORZADA.", en el sentido de que la facultad de veto que ha quedado desarrollada, no es ilimitada y discrecional, sino que para que su ejercicio sea válido debe ser sometido a una fundamentación y motivación suficientemente sólidas para justificar el veto.

"La DGRH será la responsable de aplicar los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades, así como de evaluar la experiencia y el mérito de candidatos, por lo que adoptará las medidas que garanticen la confidencialidad de los exámenes e instrumentos de evaluación respectivos."

¹⁹ "Artículo 37. El superior jerárquico del puesto en concurso podrá, por una sola vez y bajo su estricta responsabilidad, vetar durante la determinación al finalista seleccionado por los demás integrantes del Comité Técnico de Selección para ocupar el puesto, razonando debidamente su determinación en el acta correspondiente."

"Artículo 38. En caso de que el superior jerárquico del puesto que se concursa ejerza el veto previsto en el artículo 74 de la ley, el Comité Técnico de Selección elegirá a la persona que ocupará el puesto de entre los restantes finalistas."



Es así, pues como se desprende del artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, uno de los objetivos del sistema creado por la ley es garantizar el acceso de acuerdo a los méritos de los candidatos, en cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Como ya se dijo, estos objetivos tienen sustento constitucional, en los artículos antes señalados que establecen los principios rectores del desempeño de los servidores públicos todos los cuales efectivamente se tutelan, mediante un sistema de servicio profesional de carrera, pues se establece como base la igualdad en las condiciones de acceso y se dispone como objeto principal en los procedimientos de acceso a los cargos públicos, la evaluación de los méritos de los candidatos.

En este sentido, se reitera, la selección de candidatos para ocupar puestos públicos debe basarse en razones derivadas de dichos principios constitucionales, en tanto deben entenderse como mandatos del Constituyente para optimizar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, esto es, mandatos de optimización, no sólo vinculantes para el legislador, sino también para la autoridad administrativa.

De tal suerte que, si el ejercicio de la facultad de veto implica evitar que el vencedor de un concurso acceda al puesto vacante, su utilización debe ser el resultado de una motivación objetiva y razonable de las circunstancias concretas del caso y su vinculación sustancialmente al peligro que podría existir en la optimización de los referidos principios constitucionales.

Lo anterior, pues conforme a la normatividad que lo regula, debe considerarse al ejercicio de la facultad de veto como un control ulterior a cargo del superior jerárquico de la plaza vacante para demostrar que, contra la presunción de idoneidad que arroja ser vencedor en un concurso, existen razones objetivas que demuestran que dicha persona no es idónea para el puesto, esto es, el veto debe entenderse, como un control de *ultima ratio*.



Dicho de otra manera, toda vez que el veto evita que una persona que resultó vencedora en un determinado concurso, sea efectivamente seleccionada, lo cual puede poner en peligro el objetivo legal de lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, precisamente la decisión de vetar debe considerar cuidadosamente las circunstancias del caso particular y sólo aquellas razones objetivas relacionadas con la tutela de los principios constitucionales.

Por ello, esta Sala coincide en que debe observarse que al emitirse el veto contemplado en el artículo 74, segundo párrafo, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los órganos competentes cumplan con las garantías de fundamentación y motivación, es decir, que se advierta que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal de la normativa aplicable.

Conforme hasta lo aquí expuesto, queda responder si *"la respuesta técnica proporcionada por un concursante en la etapa de la entrevista es una razón objetiva y razonable para justificar el veto impuesto por el presidente del Comité Técnico de Selección"*.

Para contestar lo anterior, es oportuno tener en cuenta que los numerales 226, primer párrafo y 228 de las disposiciones en las materias de recursos humanos y del servicio profesional de carrera²⁰ establecen:

"226. La etapa de entrevistas tiene la finalidad de que el CTS profundice en la valoración de la capacidad de los candidatos, de conformidad a los criterios de evaluación establecidos en la convocatoria y en Trabajaen. (sic)"

"228. El CTS en la etapa de entrevista, con el objeto de verificar si reúne el perfil y los requisitos para desempeñar el puesto, a través de preguntas y me-

²⁰ De conformidad con el artículo primero del Acuerdo por el que se expidieron dichas Disposiciones, tienen por objeto *"dictar las disposiciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la Procuraduría General de la República deberán observar en la planeación, organización y administración de los recursos humanos, así como establecer las disposiciones y criterios generales, lineamientos y procedimientos para el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada."*



diante las respuestas que proporcione el candidato, identificará las evidencias que le permitan en un primer momento considerarlo finalista y en un segundo momento, incluso determinarle ganador del concurso, independientemente de la metodología de entrevista que utilice."

De las disposiciones se obtiene que las preguntas que se formulen a los concursantes y sus respuestas –en la etapa de la entrevista– tienen por objeto profundizar en la evaluación de los candidatos que llegaron a esa etapa del concurso, es decir, verificar si aun cuando acreditaron las etapas previas, reúnen el perfil para ocupar el cargo.

Lo anterior evidencia que el resultado de la entrevista sí constituye un elemento que puede confirmar o desacreditar la idoneidad de un sustentante, pues permite conocer de manera directa si tiene los conocimientos necesarios para acceder al cargo que pretende.

Es decir, en el caso existe una disposición legal que proscribe que la etapa de la entrevista tiene el objetivo de "*verificar si reúne el perfil y los requisitos para desempeñar el puesto*". Por tanto, es válido concluir que si derivado del resultado de dicha entrevista, el presidente del Comité Técnico de Selección advierte que el concursante no reúne los conocimientos necesarios para ocupar el puesto, puede ejercer la facultad de veto de manera justificada.

No obsta a lo anterior, que el concursante haya acreditado las evaluaciones previas, para que el presidente del Comité Técnico de Selección esté en aptitud de considerar que, ante la falta de respuesta correcta a los cuestionamientos técnicos que le fueron formulados, carece de los conocimientos mínimos necesarios para ocupar el puesto.

Ello, pues considerar que no pueden evaluarse de nueva cuenta las aptitudes del concursante, llevaría al extremo de que, ante una notoria falta de conocimiento sobre la materia que versa el concurso, se nombrara a un candidato simplemente porque llegó hasta esa etapa, siendo que, como ya se refirió, este Alto Tribunal determinó que la facultad de veto es "*un control ulterior a cargo del superior jerárquico de la plaza vacante para demostrar que, contra la presun-*



ción de idoneidad que arroja ser vencedor en un concurso, existen razones objetivas que demuestran que dicha persona no es idónea para el puesto."

Lo anterior, también puede entenderse como una circunstancia "*excepcional*" para el ejercicio de la facultad del veto, pues el hecho de que un sustentante que llegó hasta la etapa final no tenga el conocimiento mínimo necesario de la materia sobre la que versa el concurso, de ninguna manera puede considerarse "*normal*" o que pueda ser previsto dentro de la convocatoria respectiva.

Entenderlo de otra manera, vaciaría de contenido a las citadas disposiciones en las materias de recursos humanos y del servicio profesional de carrera y trastocaría el sistema de selección de servidores públicos previsto por el legislador federal, poniendo en riesgo los principios constitucionales que rigen a la función pública (109 y 113 de la Constitución General de la República), al permitir que concursantes que no cumplen el perfil necesario accedan al puesto.

Cabe resaltar que, como ya quedó determinado, el ejercicio del veto no es discrecional; es decir, no basta que el presidente del Comité Técnico de Selección simplemente refiera que el participante contestó de manera incorrecta un cuestionamiento para que el veto esté justificado, sino que, de manera reforzada se debe fundar y motivar qué es lo que evidencia la respuesta de las preguntas incorrectamente contestadas, y cómo, en su caso ello trasciende o podría impactar en los principios constitucionales que rigen el servicio profesional de carrera y en una adecuada prestación del servicio público.

Es decir, se reitera, que para que esté justificado el veto, debe vincularse el resultado de la entrevista del caso concreto con el peligro que podría existir en la optimización de los principios contenidos en los artículos 109 y 113 constitucionales (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), y así razonar el por qué el candidato no es idóneo para ejercer determinada función pública.

Aunado a que, de conformidad con el artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de todos los procedimientos, y en el caso particular de la entrevista, el artículo 229 de las Disposiciones en las Ma-



terias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera,²¹ dispone que las preguntas que se formulen a los candidatos deben quedar agregadas al reporte individual y las respuestas se transcribirán lo más exacto posible en el reporte, pudiendo ser grabadas en audio o video, o al menos la versión estenográfica incorporada al expediente.

SEXTO.—Criterio jurídico que debe prevalecer. Conforme a lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que debe prevalecer el criterio jurídico siguiente:

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL RESULTADO TÉCNICO OBTENIDO EN LA ETAPA DE LA ENTREVISTA DEL CONCURSO RESPECTIVO PUEDE JUSTIFICAR EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE VETO DEL PRESIDENTE DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN, SI SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si el resultado obtenido en la etapa de la entrevista en un concurso para el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal puede justificar el veto impuesto por el presidente del Comité Técnico de Selección llegaron a soluciones contrarias, puesto que para uno, el resultado obtenido en la etapa de la entrevista en la cual el sustentante respondió incorrectamente una pregun-

²¹ "Artículo 229. La entrevista deberá permitir la interacción de cada uno de los miembros del CTS o, en su caso, de los especialistas con los candidatos, a efecto de evitar que ésta se realice sólo por su presidente o algún otro miembro. La misma consistirá en dos momentos:

"I. El de preguntas y respuestas, y

"II. El de elaboración del reporte de evaluación del candidato.

"Los entrevistadores, formularán las mismas preguntas a cada uno de los candidatos y deberán quedar agregadas al reporte individual o plasmarse en los mismos. Las respuestas de los candidatos, procurarán transcribirse o al menos reproducirse lo más exacto posible, en el reporte individual o bien anexarse al mismo.

"Previo a la entrevista del siguiente candidato, el secretario técnico deberá recabar la firma de los integrantes del CTS o, en su caso, de los especialistas en sus reportes individuales, los que se entregarán a la DGRH y serán incorporados al expediente del concurso.

"Si la entrevista fue grabada en audio o video, o en ambos, al menos su versión estenográfica deberá incorporarse al expediente."



ta de conocimientos no puede servir como sustento para justificar el veto, y para el otro, la respuesta incorrecta a las preguntas formuladas a un concursante en la etapa de la entrevista, sí constituye un elemento que permite acreditar o desacreditar la idoneidad del candidato y, por tanto, justificar su veto.

Criterio jurídico: El resultado obtenido en la etapa de la entrevista constituye un elemento que permite conocer de manera directa si el concursante tiene los conocimientos necesarios para acceder al cargo que pretende, por lo que puede justificar el ejercicio de la facultad de veto del presidente del Comité Técnico de Selección, siempre y cuando se encuentre debidamente fundado y motivado el porqué el resultado de la entrevista del caso concreto puede poner en peligro la optimización de los principios contenidos particularmente en los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que rigen a la función pública.

Justificación: Conforme a los artículos 226, primer párrafo y 228 de las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, las preguntas que se formulen a los concursantes y sus respuestas en la etapa de la entrevista tienen por objeto profundizar en la evaluación de los candidatos que llegaron a esa etapa del concurso, es decir, verificar si aun cuando acreditaron las etapas previas, reúnen el perfil para ocupar el cargo. Por tanto, es válido concluir que si derivado del resultado de dicha entrevista el presidente del Comité Técnico de Selección advierte que el concursante no reúne los conocimientos necesarios para ocupar el puesto, puede ejercer la facultad de veto, siempre y cuando la determinación respectiva esté debidamente fundada y motivada, pues si el veto implica evitar que el vencedor de un concurso acceda al puesto vacante, su utilización debe ser el resultado de una motivación objetiva, razonable y suficiente de las circunstancias concretas del caso y su vinculación a la manera en que se trastocarían los principios constitucionales previstos en los citados artículos de la Constitución General de la República que rigen la función pública, en caso de que fuera nombrado el concursante vetado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales emitió su voto en contra.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. CCIV/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 576, con número de registro digital: 2004111.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL RESULTADO TÉCNICO OBTENIDO EN LA ETAPA DE LA ENTREVISTA DEL CONCURSO RESPECTIVO PUEDE JUSTIFICAR EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE VETO DEL PRESIDENTE



DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN, SI SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si el resultado obtenido en la etapa de la entrevista en un concurso para el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal puede justificar el veto impuesto por el presidente del Comité Técnico de Selección llegaron a soluciones contrarias, puesto que para uno, el resultado obtenido en la etapa de la entrevista en la cual el sustentante respondió incorrectamente una pregunta de conocimientos no puede servir como sustento para justificar el veto, y para el otro, la respuesta incorrecta a las preguntas formuladas a un concursante en la etapa de la entrevista, sí constituye un elemento que permite acreditar o desacreditar la idoneidad del candidato y, por tanto, justificar su veto.

Criterio jurídico: El resultado obtenido en la etapa de la entrevista constituye un elemento que permite conocer de manera directa si el concursante tiene los conocimientos necesarios para acceder al cargo que pretende, por lo que puede justificar el ejercicio de la facultad de veto del presidente del Comité Técnico de Selección, siempre y cuando se encuentre debidamente fundado y motivado el porqué el resultado de la entrevista del caso concreto puede poner en peligro la optimización de los principios contenidos particularmente en los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que rigen a la función pública.

Justificación: Conforme a los artículos 226, primer párrafo y 228 de las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, las preguntas que se formulen a los concursantes y sus respuestas en la etapa de la entrevista tienen por objeto profundizar en la evaluación de los candidatos que llegaron a esa etapa del concurso, es decir, verificar si aun cuando acreditaron las etapas previas, reúnen el perfil para ocupar el cargo. Por tanto, es válido concluir que si derivado del resultado de dicha entrevista el presidente del Comité Técnico de Selección advierte que el concursante no reúne los conocimientos necesarios para ocupar el puesto, puede ejercer la facultad de veto, siempre y cuando la determinación respectiva esté debidamente fundada y motivada, pues



si el veto implica evitar que el vencedor de un concurso acceda al puesto vacante, su utilización debe ser el resultado de una motivación objetiva, razonable y suficiente de las circunstancias concretas del caso y su vinculación a la manera en que se trastocarían los principios constitucionales previstos en los citados artículos de la Constitución General de la República que rigen la función pública, en caso de que fuera nombrado el concursante vetado.

2a./J. 2/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 197/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Cuarto Circuito y Primero del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 13 de enero de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn Montserrat Mendizabal Ferreyro.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 451/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I. 1o.A. 195 A (10a.), de título y subtítulo: "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. EL RESULTADO OBTENIDO EN LA ETAPA DE ENTREVISTA ES UN ELEMENTO OBJETIVO SUFICIENTE PARA JUSTIFICAR EL VETO IMPUESTO POR EL PRESIDENTE DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN AL FINALISTA ELECTO POR LA MAYORÍA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de febrero de 2018 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo III, febrero de 2018, página 1557, con número de registro digital: 2016272, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 111/2019.

Tesis de jurisprudencia 2/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

BAJA DE MILITARES. LOS ARTÍCULOS 170, FRACCIÓN II, INCISO G, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, 42, FRACCIÓN IX, Y 43 DEL REGLAMENTO DE RECLUTAMIENTO DE PERSONAL PARA EL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, AL SANCIONAR CON LA RESCISIÓN DEL CONTRATO DE ENGANCHE A LOS SOLDADOS Y CABOS POR FALTAR INJUSTIFICADAMENTE POR SETENTA Y DOS HORAS CONSECUTIVAS A SUS LABORES, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

Hechos: Un soldado se inconformó contra la determinación de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) de rescindir su contrato de enganche por faltar injustificadamente por setenta y dos horas consecutivas a laborar, lo que originó que causara baja del servicio activo y alta en la reserva correspondiente, de conformidad con los artículos 170, fracción II, inciso G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 42, fracción IX, y 43 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, al considerar discriminatorio que a otros miembros de las Fuerzas Armadas con grados jerárquicos superiores no se les sancionara de la misma forma. Posteriormente, el órgano de amparo estimó que dichas normas no transgredían el principio de igualdad, ya que los soldados y cabos se encontraban en situaciones jurídicas distintas a las del resto de los militares, por lo que se justificaba el trato diferenciado.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos en comento, al prever sanciones diferentes para los soldados o cabos que se ausenten del servicio por setenta y dos horas consecutivas, distintas a las del resto de los militares, no violan el derecho a la igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Justificación: Lo anterior es así, porque si bien a los cabos y soldados se les sanciona con la rescisión de su contrato ante tal falta, lo cierto es que no se encuentran en igualdad de circunstancias con el resto de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, pues para suscribir el contrato de enganche o reenganche no se les exige egresar de una institución de educación militar ni contar con conocimientos técnicos o profesionales, como sí se requiere para acceder a otros grados.

2a. VI/2021 (10a.)

Amparo en revisión 269/2020. César Andrés Jardón Herrera. 7 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). EL ARTÍCULO 87 DEL REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DE DICHO ORGANISMO, QUE LO LIBERA DE RESPONSABILIDAD CUANDO EL DERECHOHABIENTE, POR PROPIA DECISIÓN, ABANDONA EL SERVICIO DE ATENCIÓN MÉDICA QUE LE OTORGA, NO RESTRINGE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD.

Hechos: El quejoso presentó una queja administrativa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por considerar deficiente la atención médica recibida por parte del personal de dicho instituto, y solicitó el pago por los gastos que erogó al haber recibido la atención médica que requirió en un hospital privado; la queja se resolvió como improcedente desde el punto de vista médico y se determinó que no había lugar al reintegro de la cantidad reclamada en términos del artículo 87 del Reglamento de Prestaciones Médicas del propio organismo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 87 del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social no restringe el derecho a la protección de la



salud, por no establecer excepciones al supuesto que libera al Instituto Mexicano del Seguro Social de responsabilidad, derivado de la decisión propia del derechohabiente de internarse en una unidad que no pertenezca a dicho organismo, siempre y cuando haya sido suficientemente informado de las condiciones de su estado de salud y de las implicaciones del tratamiento o procedimiento médico.

Justificación: Lo anterior es así, ya que de una interpretación sistemática del artículo 87 del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, con relación a las disposiciones contenidas en la Ley General de Salud, en la Ley del Seguro Social y en el propio Reglamento, se concluye que dicho precepto no restringe el derecho a la protección de la salud, al establecer la liberación de responsabilidad del Instituto cuando el derechohabiente, por decisión propia, opta por abandonar la atención que se le otorga y se interna en un hospital que no pertenezca a dicho organismo, debiendo entenderse que esa decisión propia se da cuando el paciente o las personas responsables de éste hayan sido informadas, por parte del personal médico, sobre su estado de salud, las implicaciones de su tratamiento o los procedimientos médicos, a fin de que su determinación haya sido suficientemente informada y voluntaria. De esta manera, no podrá considerarse válidamente que existe decisión propia del paciente si el Instituto no prestó el servicio, no entregó información oportuna y veraz al paciente, negó injustificadamente proporcionar un tratamiento o lo retrasó indebidamente, pues entonces no se configura la propia decisión, sino más bien un estado de necesidad, en el que la determinación no se tomó por propia voluntad sino que las circunstancias la impusieron, lo que en todo caso deberá acreditarse fehacientemente, a efecto de que se configure la responsabilidad para el Instituto.

2a. IV/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 5262/2019. Alan Alberto Piña Partida. 7 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Adriana Carmona Carmona.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 100 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA, EN TANTO ESTABLECE ENUNCIADOS NORMATIVOS DISTINTOS.

Hechos: Una persona moral cuestionó la constitucionalidad del artículo 100, párrafos primero y último, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que prevé los supuestos bajo los cuales puede concluirse y archivarse un expediente de investigación, al considerar que admite diversas interpretaciones y que su aplicación resulta arbitraria por parte de la autoridad administrativa, lo que transgrede los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece enunciados normativos distintos que no se contraponen, sino que se complementan y, en consecuencia, no genera inseguridad jurídica, puesto que de manera clara determina los supuestos bajo los cuales se puede concluir y archivar en definitiva un expediente.

Justificación: Lo anterior, ya que de la lectura de los enunciados normativos contenidos en el artículo 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se advierte que establecen reglas distintas que no se contraponen, sino que se complementan entre sí, al formar parte del diseño del procedimiento de investigación que permite a la autoridad obtener toda la información necesaria para determinar la existencia de responsabilidades administrativas. De esta manera, el mencionado numeral no viola el principio de seguridad jurídica, porque si bien la primera parte de su párrafo tercero faculta a la autoridad investigadora para que, en caso de no encontrar elementos suficientes para determinar la presunta responsabilidad del infractor, emita un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, la última parte del mismo párrafo señala que si surgen nuevos indicios o pruebas, podrá abrir nuevamente la investigación, independientemente del acuerdo que hubiera emitido, siempre y cuando su facultad para sancionar no haya prescrito, por lo tanto, dichos supuestos no dan margen a la arbitrariedad por parte de la autoridad investigadora, pues de manera clara se establecen las condiciones bajo las cuales se puede concluir y archivar en definitiva un expediente



de investigación. Además, el artículo 100 aludido respeta el principio de acceso a la justicia, al imponer a las autoridades investigadoras el deber de notificar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente a los denunciantes, a fin de que hagan valer sus derechos, pudiendo el denunciante, en términos del artículo 101 de la misma ley, impugnar la abstención de las autoridades substanciadoras o resolutoras de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

2a. V/2021 (10a.)

Amparo en revisión 133/2020. Despacho de Investigación y Litigio Estratégico, A.C. 2 de septiembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

APORTACIONES DE PREVISIÓN SOCIAL RELATIVAS A LOS FONDOS PARA EL RETIRO. ES PROCEDENTE LA CONDENA A SU PAGO EN FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA O DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL MUNICIPIO DE LEÓN, GUANAJUATO, DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN DE SEPARACIÓN DE SU CARGO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 17 DE NOVIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ALBERTO EMILIO CARMONA, ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO, ARTURO HERNÁNDEZ TORRES, JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ Y ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN. PONENTE: ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN. AUSENTE: JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA. SECRETARIO: MARCO ANTONIO LÓPEZ CABRERA.

Guanajuato, Guanajuato. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, correspondiente al día **diecisiete de noviembre de dos mil veinte**.

VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis **1/2020**, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis**. Por oficio número 05/2020 recibido el veinte de febrero de dos mil veinte en la Secretaría de Acuerdos



del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, el Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al resolver, el primero, el amparo directo administrativo 266/2019, y el segundo, el amparo directo administrativo 218/2019; asimismo, a la aludida promoción adjuntó copia certificada de la ejecutoria relativa al expediente 266/2019.

El oficio materia de la denuncia, en lo conducente, es del contenido siguiente:

"Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo denunció la posible contradicción de tesis existente entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 218/2019 en la sesión de cuatro de octubre de dos mil diecinueve; y el emitido por este Tribunal Colegiado en sesión de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, en el amparo directo 266/2019. El problema jurídico sobre el que se pronunciaron los mencionados órganos jurisdiccionales, se puede sintetizar en la siguiente pregunta: ¿En el proceso administrativo local tratándose de miembros de los cuerpos de seguridad pública o de las instituciones policiales, resulta procedente condenar al pago de las aportaciones a la Administradora de Fondos para el Retiro?. Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 218/2019 declaró improcedente el reconocimiento del derecho al pago de las aportaciones a la administradora de fondos para el retiro. Ello, al considerar que si bien es cierto que el acceso a una administradora de fondos para el retiro constituye un beneficio de la seguridad social, también es cierto que no es en sí mismo un pago que debiera hacerse al trabajador durante el periodo que laboró, en todo caso constituye un ahorro del que podrá disponer una vez pensionado. Esa postura jurídica, se estima, se encuentra en contradicción con la asumida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 266/2019, en el que declaró procedente el pago de las aportaciones a la administradora de fondos para el retiro, porque los trabajadores tienen derecho a que se enteren las aportaciones que se hayan omitido



cubrir durante el tiempo que duró la prestación de servicios, ya que es una obligación cumplir de manera puntual con las cuotas relativas a esa institución, dado que forma parte del régimen de seguridad social a que tienen derecho los que prestan un servicio personal subordinado. Además, precisó que este derecho se genera esencialmente por la prestación de servicios, por lo que, al margen de que la terminación de éstos haya sido por causa justificada o injustificada, el prestador tiene derecho a que se cubra la totalidad de las aportaciones que debieron enterarse durante el tiempo que duró el vínculo jurídico y, en el caso, hasta la fecha en que se cubran satisfactoriamente éstas."

SEGUNDO.—**Trámite.** Por acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil veinte, el Magistrado presidente de este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito ordenó formar y registrar el expediente respectivo con el número de **contradicción de tesis 1/2020**, admitió a trámite la denuncia y solicitó a los Magistrados presidentes del Primer y del Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del propio Circuito, informaran si el criterio sustentado en cada uno de los asuntos mencionados se encontraba vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado; asimismo, solicitó al último de los citados, remitiera copia certificada de la ejecutoria relativa al juicio de amparo directo 218/2019.

Luego, en proveído de veinticinco de febrero del año en curso, se tuvo al Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa informando que el criterio sostenido en el amparo directo administrativo 218/2019, se encuentra vigente, y adjuntando copia certificada de dicho expediente; asimismo, se tuvo al secretario de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa comunicando que el criterio asumido en el diverso amparo directo administrativo 266/2019, también sigue vigente.

En el entendido de que en el periodo del dieciocho de marzo al dos de agosto de dos mil veinte, se mantuvieron suspendidos los plazos y términos procesales, en atención a los Acuerdos Generales 4/2020, 6/2020, 8/2020, 10/2020, 13/2020 y 18/2020, todos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relacionados con las medidas de contingencia y esquema de trabajo en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19; reanudándose el tres de agosto del año en curso, a través del diverso Acuerdo General 21/2020 del propio Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo



a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19.

Por lo anterior, aunado a la respuesta a la pregunta identificada como 25 en el problemario contenido en la circular SECNO/16/2020 de trece de agosto de dos mil veinte, signada por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, actuando en suplencia por ausencia de la secretaria ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos, es que mediante proveído de tres de septiembre del año que transcurre, el Magistrado presidente de este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito ordenó se reactivara en su totalidad el funcionamiento de este órgano deliberativo, reanudándose los plazos procesales y el trámite físico de los asuntos cuyas actuaciones se ajustaran a las disposiciones que rigen esta situación de contingencia.

Posteriormente, mediante acuerdo de siete de septiembre de la presente anualidad, el Magistrado presidente del Pleno de Circuito tuvo por recibido el oficio DGCCST/X/134/03/2020, suscrito por el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la copia del diverso SGA/GVP/155/2020, signado por el secretario general de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los cuales se informó que de la consulta al sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis durante los últimos seis meses, no se detectó la existencia de alguna contradicción de tesis relativa al tema de esta contradicción.

Finalmente, en el referido proveído de siete de septiembre el Magistrado presidente de este Pleno también acordó turnar el expediente a él mismo, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de los numerales 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,



por versar sobre una contradicción de criterios de dos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Décimo Sexto Circuito.

Se precisa que este asunto se sesiona por videoconferencia en los términos a que aluden los artículos 25 y 27 del Acuerdo General 21/2020¹ previamente invocado, en relación con el arábigo 27, fracción IV, del diverso Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

SEGUNDO.—Legitimación. La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, que establecen que podrán denunciar la contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito en los juicios de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron.

Lo anterior, toda vez que la denuncia que ahora nos ocupa fue formulada precisamente por uno de los integrantes de los tribunales contendientes, a saber, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

TERCERO.—Consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito. Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes son las siguientes:

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 266/2019, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"OCTAVO.—**Estudio.** Los conceptos de violación son unos fundados y otros infundados. ... **pago de las aportaciones al AFORE:** En el fallo reclamado, la Sala responsable absolvió a la autoridad demandada a seguir enterando las

¹ Reformado por el similar 25/2020, en cuanto a su vigencia y a los turnos y horarios escalonados para el trabajo presencial.



cantidades a la administradora de fondos para el retiro, en la medida en que no se demostró que el Municipio de León, Guanajuato, hubiere suscrito algún convenio con dicha institución, por ende, no es posible obligar a la autoridad demandada a continuar enterando tales porcentajes. También indicó que tales cantidades no constituyen prestaciones económicas a las que el actor tuviera derecho, sino que éstas se entregan a las instituciones correspondientes, únicamente durante la vigencia de la relación administrativa. En contra de esa decisión, el quejoso arguye que la Sala responsable no analizó adecuadamente la forma en que solicitó el pago por el concepto referido, dado que la petición en el escrito de demanda fue dirigida para el efecto de que la autoridad realizara el pago de las cantidades a la administradora de fondos para el retiro, y no como lo interpretó aquélla. Agrega que dicho reclamo es una prestación de seguridad social a la que tiene derecho, por ende, la determinación de la responsable lo priva de sus derechos a la seguridad social. El concepto de violación es fundado. Es así, porque el aquí quejoso tiene derecho a que se enteren las aportaciones que, en su caso, se hayan omitido cubrir a la administradora de fondos para el retiro durante el tiempo que duró la prestación de servicios, ya que es una obligación de la autoridad cumplir de manera puntual con las cuotas relativas a aquella institución, dado que forma parte del régimen de seguridad social a que tienen derecho los que prestan un servicio personal subordinado. Máxime que según lo establecido en el artículo 82 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de León, podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones a las remuneraciones que perciben los policías, para el pago de las aportaciones a la administradora de fondos para el retiro. La aplicación de este precepto se corrobora en el caso, pues en los recibos de pago de salario consistentes en comprobantes fiscales digitales, exhibidos por la autoridad, se observa que se realizaban deducciones por dos rubros relativos a la seguridad social, bajo las claves '264 cuota IMSS' y '332 cuota IMSS obrera'; documentos en los que se basó la responsable para condenar al pago de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, es importante destacar que no existió controversia en cuanto a que el actor haya estado inscrito en el régimen obligatorio del seguro social. Cabe agregar que este derecho se genera esencialmente por la prestación de servicios, por lo que, al margen de que la terminación de éstos haya sido por causa justificada o injustificada, el prestador tiene derecho a que se cubran la totalidad de las aportaciones que debieron enterarse durante el tiempo que duró el vínculo jurídico y, en el caso, hasta la fecha en que se cubran satisfactoriamente éstas. En efecto, los artículos 159, fracción I,



167 y 168 de la Ley del Seguro Social vigente, prevén lo siguiente: '**Artículo 159.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por: I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias. Respecto de la subcuenta de vivienda las administradoras de fondos para el retiro deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de su propia ley.'. '**Artículo 167.** Los patrones y el Gobierno Federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, en los términos previstos en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.'. '**Artículo 168.** Las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán: I. En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador. II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.'. Del contenido de los preceptos transcritos deriva que la Administradora de Fondos para el Retiro, constituye una prerrogativa constitucional y legal que el legislador ha creado en favor de los trabajadores, encaminada a su protección y bienestar, cuyo propósito fundamental es que la persona que concluya su vida laboral activa pase los últimos años de existencia con los satisfactores mínimos, afrontando la contingencia social del retiro con los recursos propios acumulados, durante toda su vida productiva, en su cuenta individual. Entonces, el (sic) Administradora de Fondos para el Retiro constituye una prerrogativa constitucional y legal prevista en favor de los trabajadores, que se compone de fondos que se acumulan en las subcuentas de cesantía y vejez, así como de la subcuenta de vivienda, cuyo propósito es que cuando concluyan su vida laboral activa afronten su retiro con recursos propios acumulados en una cuenta individual durante toda su vida productiva. En consecuencia, al emitir la nueva resolución en acatamiento a esta ejecutoria, la Sala responsable deberá declarar procedente la prestación consistente en las aportaciones a la Administradora de Fondos para el Retiro, que se hubieren omitido durante la prestación de servicios y las



que se sigan generando hasta que éstas se cubran; en el entendido de que dicha institución debe verificar el cumplimiento de la obligación de la autoridad demandada de enterar oportunamente las aportaciones relativas e informar a la Sala responsable respecto del resultado obtenido, con la finalidad de que el accionante pueda constatar que se dio cabal cumplimiento con la sentencia. Este Tribunal Colegiado sostuvo similares consideraciones al resolver los juicios de amparo directo ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , en sesiones de seis de octubre, diecisiete de noviembre, ambas de dos mil dieciséis, dos de febrero y trece de septiembre de dos mil diecisiete y veinticinco de julio de dos mil diecinueve, respectivamente. ... Así, ante lo fundado de los conceptos de violación, lo procedente es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal para el efecto de que la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato: 1. Deje insubsistente la sentencia reclamada. 2. Emita otra, en la cual: ... b) Condene al pago de: ... La condena al pago de las cuotas a la Administradora de Fondos para el Retiro que se hubieren omitido desde el cese hasta el cumplimiento de la sentencia."

II. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el diverso amparo directo administrativo 218/2019, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecinueve, determinó, en lo conducente, lo siguiente:

"QUINTO.—**Estudio de los conceptos de violación. ... Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE):** Aduce el quejoso en su tercer concepto de violación, que la autoridad responsable determinó en forma errónea que no es procedente el pago de las aportaciones a la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), ya que no tuvo en cuenta que dicho reclamo es un derecho que tiene por ser una prestación de seguridad social, aunado a que, por vía de consecución, sí se le reconoció el derecho a que se realicen las aportaciones obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social, entonces también debe hacerse respecto de las aportaciones al AFORE, pues todo empleado municipal cuenta con dicha prestación. Lo anterior deviene infundado. **El artículo 8** de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, establece en su primer párrafo: 'Artículo 8. Quedan excluidos del régimen de esta ley los miembros de las Policías estatales o municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y los trabajadores de confianza, pero tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.'. Si bien es cierto que el acceso



a una Administradora de Fondos para el Retiro constituye un beneficio de la seguridad social, también es cierto que no es en sí mismo un pago que debiera hacerse al trabajador durante el periodo que laboró, en todo caso constituye un ahorro del que podrá disponer una vez pensionado. Aunado a ello, el actor no acredita haber contado con una 'AFORE', o en su caso haber aportado la parte que le correspondía a éste a dicho fondo, de donde generara la obligación de la autoridad de realizar un pago en la misma cantidad. Por tanto, resulta improcedente declarar el reconocimiento del derecho reclamado; pues no se encuentra demostrado en este caso que los Municipios están obligados a cubrir esos aspectos de seguridad social a través de la inscripción de los miembros de sus instituciones policiales a alguna institución financiera privada de México, ya que, lo que les es obligado constitucionalmente, es otorgar la prestación de servicios de seguridad social a través de sistemas complementarios. ... En suma, ante la ineficiencia de los argumentos contenidos en los conceptos de violación, debe negarse la protección constitucional solicitada."

Cabe destacar que, aunque esos criterios no generaron el pronunciamiento formal de una tesis, ello no es impedimento para que el Pleno de Circuito se pronuncie sobre la existencia de la contradicción de tesis denunciada, toda vez que la normativa establecida para dirimir una contradicción de tesis no exige ese requisito, pues basta que los Tribunales Colegiados del propio Circuito adopten criterios disímboles al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Aplica al caso, la jurisprudencia 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 93, Tomo XXI, enero de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 179633, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA. Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer



párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

I. Consideraciones previas.

Ahora bien, con la finalidad de precisar el tema de estudio materia de esta ejecutoria, es pertinente señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado jurisprudencialmente cuáles son los requisitos necesarios para la existencia de una contradicción de tesis, a saber:

a. La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b. Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas, lo que incluso puede configurarse aunque uno de los criterios contendientes sea implícito, o bien, se haya determinado con base en elementos secundarios diferentes, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente de las circunstancias particulares del caso.

Las jurisprudencias a que se alude son del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia,



lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se 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; y,



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expuestos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.". Novena Época, con número de registro digital: 169334. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, materia común, tesis P./J. 93/2006, página 5.

Por lo que respecta a la posibilidad de tener por existente una contradicción de tesis, derivada de asuntos en los que la oposición de criterios no sea claramente inobjetable desde un punto de vista lógico, al tener origen en un problema central rodeado de situaciones diversas, supuestos legales complejos y circunstancias de hecho a las que se hubiere tenido que atender para juzgarlo; dando lugar a que, por razones de certeza jurídica, deba resolverse el



fondo del problema, a pesar de que las posturas divergentes tengan origen en aspectos accesorios o secundarios, pero que el problema jurídico central sea perfectamente identificable, es de citarse la siguiente tesis:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.". Novena Época, con número de registro digital: 166996. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Fed-*



ración y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis: P. XLVII/2009, página 67.

Lo anterior, además, en el entendido de que en términos del artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 222 a 226 de la Ley de Amparo y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para dirimir una contradicción de tesis sólo es requisito que el criterio jurídico sustentado por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes derive de una ejecutoria en la cual se haya examinado un punto concreto de derecho, con características de generalidad y abstracción, pues la regla de estudio para determinar la existencia de una contradicción de criterios, consiste en que hay tesis a pesar de que no se haya redactado ni publicado en la forma establecida en la legislación aplicable.

Sobre esto último, se invoca por identidad jurídica la jurisprudencia 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte



de la contradicción que establecen los preceptos citados.". Novena Época, con número de registro digital: 190917. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, materia común, tesis: 2a./J. 94/2000, página 319.

II. Análisis del caso.

Con base en los lineamientos expuestos, procede ahora decidir respecto a la existencia de la contradicción de tesis aquí denunciada.

Así, de las copias certificadas² de los amparos directos administrativos 266/2019 (promovido por *****, en su carácter de elemento de la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato) y 218/2019 (promovido por *****, en su carácter de elemento de la Dirección General de Policía Municipal de León, Guanajuato), que obran glosadas a los presentes autos, esencialmente se advierte, en lo que interesa, que ambos juicios convergen en que:

- Fueron promovidos por elementos de instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato;

- Se señaló como autoridad responsable al Magistrado propietario de la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; y en que,

- Como actos reclamados se señalaron, respectivamente, las sentencias que recayeron a procesos contenciosos administrativos, en los que se dirimió sobre la nulidad de aquellas resoluciones en las que decidió remover a dichos quejosos de los cargos que venían desempeñando.

No obstante, pese a que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron un mismo problema jurídico con características similares, **arribaron a conclusiones distintas** respecto al tema que ahora nos ocupa, a saber: **la procedencia o improcedencia de condenar al pago de las aportaciones de**

² Cuyo valor probatorio es pleno, acorde con lo dispuesto por los artículos 129, 130, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.



previsión social, relativas a los fondos para el retiro que legalmente les correspondan a los elementos de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato.

En efecto, al respecto el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 266/2019, se decantó en otorgar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión a ***** , a fin de que la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera otra en la que –entre otras cosas– **condenara al pago de las cuotas a la Administradora de Fondos para el Retiro, que se hubieren omitido desde el cese de dicho quejoso hasta el cumplimiento de la sentencia.**

Lo anterior, bajo el argumento jurídico de que en ese asunto, el impetrante tenía derecho a que se enteraran las aportaciones que, en su caso, se hayan omitido cubrir a la Administradora de Fondos para el Retiro durante el tiempo que duró la prestación de servicios, ya que es una obligación de la autoridad cumplir de manera puntual con las cuotas relativas a aquella institución, al formar parte del régimen de seguridad social a que tienen derecho los que prestan un servicio subordinado.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al fallar el diverso juicio de amparo directo 218/2019 resolvió negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión solicitados por el quejoso ***** y, en cuanto al tema específico del pago de las aportaciones a la Administradora de Fondos para el Retiro, estimó infundadas las disidencias al respecto vertidas; en razón a que, dicho tribunal reconoció que si bien es cierto que el acceso a una Administradora de Fondos para el Retiro es un beneficio de la seguridad social, también lo era que ese beneficio de suyo no constituía un pago que debiera hacerse al trabajador durante el periodo que laboró, pues en todo caso era un ahorro del que podría disponer una vez pensionado.

Y que, en mérito de ello, resultaba improcedente declarar el reconocimiento del derecho reclamado, al no encontrarse demostrado en ese caso particular, que los Municipios estén obligados a cubrir tales aspectos de seguridad social,



a través de la inscripción de los miembros de sus instituciones policiales a alguna dependencia financiera privada en México, ya que constitucionalmente sólo les es obligado otorgar la prestación de servicios de seguridad social, a través de sistemas complementarios.

III. Existencia de la contradicción.

Con motivo de las particularidades antes destacadas, este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito considera que **sí** existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al fallar el amparo directo administrativo 266/2019, y lo determinado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el diverso amparo en directo administrativo 218/2019.

Lo anterior, al estar en presencia de dos ejecutorias en las que se adoptaron criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho **–la procedencia o improcedencia de condenar al pago de las aportaciones de previsión social relativas a los fondos para el retiro que legalmente les corresponda a los elementos de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato–**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues como ya se dijo, por razones de certeza jurídica debe resolverse el fondo del asunto, a pesar de que las posturas divergentes tengan origen en aspectos accesorios o secundarios, en la medida de que en la especie, como ya se vio, el problema jurídico central es perfectamente identificable.

IV. Materia de la contradicción.

Con base en todo lo expuesto hasta este apartado, se considera que la materia de la presente contradicción sustancialmente se centra en dilucidar:

- Si en el proceso administrativo local, derivado de la resolución de separación de cargo de los miembros de los cuerpos de seguridad pública o de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato, resulta procedente o no la condena al pago de las aportaciones de previsión social, relativas a los



fondos para el retiro; y de ser así, hasta qué periodo procede tal condena, es decir, si hasta que se declare cumplida la sentencia administrativa, o bien, hasta el momento en que se haya separado al elemento de su cargo.

Sin que resulte obstáculo a lo anterior, el hecho de que el Magistrado promovente de la presente contradicción, haya precisado en su denuncia que el problema jurídico sobre el que se pronunciaron los mencionados órganos jurisdiccionales, se puede sintetizar en la siguiente pregunta:

¿En el proceso administrativo local tratándose de miembros de los cuerpos de seguridad pública o de las instituciones policiales, resulta procedente condenar al pago de las aportaciones a la Administradora de Fondos para el Retiro?

Es así, pues tal pronunciamiento del Magistrado denunciante no vincula a este Pleno de Circuito para que el análisis que aquí debe hacerse, necesariamente se limite a ese específico punto jurídico.

Al respecto, aplica el contenido de la tesis 2a. LXIX/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL TEMA DE LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS, PRECISADO EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL TRIBUNAL EN PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA QUE SU ANÁLISIS SE LIMITE A ESE PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, la resolución de las contradicciones de tesis tiene la finalidad de acabar con la inseguridad jurídica que provoca la discrepancia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre el mismo tema jurídico, lo que se logra a través de la fijación de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe aplicarse en lo subsecuente, para la solución de asuntos similares a los que dieron origen a la disparidad de posturas. En ese sentido, la denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos de los preceptos invocados, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente, con intervención del



Procurador General de la República, examine los criterios presuntamente contradictorios para establecer si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita el criterio prevaleciente, sin que el tema precisado por el denunciante como probablemente divergente vincule al Tribunal en Pleno o a las Salas del Alto Tribunal para que su análisis se limite a ese punto jurídico específico, porque el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que da origen al trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 169712, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 226, tesis aislada, común.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Sentado lo anteriormente expuesto, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, conforme a las consideraciones que enseguida se expresan.

I. Precisión de la *litis* en la presente contradicción de tesis.

Cabe reiterar que en el considerando que antecede quedó establecido que la materia de la presente contradicción de tesis 1/2020, consiste en dilucidar si en el proceso contencioso administrativo local, derivado de la resolución de separación de cargo de los miembros de los cuerpos de seguridad pública o de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato, resulta procedente o no la condena al pago de las aportaciones de previsión social relativas a los fondos para el retiro; y de ser así, hasta qué periodo procede tal condena, es decir, si hasta que se declare cumplida la sentencia administrativa, o bien, hasta el momento en que se haya separado al elemento de su cargo.

Con base en tal problemática legal, es que se desarrollará el siguiente estudio.

II. Solución del problema jurídico materia de la presente contradicción de tesis.

II.1. Normatividad que rige en la materia.



Ahora bien, en principio debe mencionarse que del análisis sistemático y teleológico realizado a lo dispuesto por los artículos 123,³ apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, 84⁴ de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los numerales 43,⁵ fracciones I y IX, 59⁶ y 59-1,⁷ todos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato; en lo que aquí interesa, se advierte como un derecho de los integrantes de las

³ **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. ... B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ... XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. Los agentes del Ministerio Público, los peritos y **los miembros de las instituciones policiales** de la Federación, las entidades federativas y **los Municipios**, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y **demás prestaciones a que tenga derecho**, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Las autoridades federales, de las entidades federativas y **municipales**, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las **corporaciones policiales** y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, **instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.**"

⁴ **Artículo 84.** La remuneración de los integrantes de las instituciones policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y **deberán garantizar un sistema de retiro digno.** De igual forma, se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones. Para tales efectos, la Federación, las entidades federativas y **los Municipios deberán promover en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia.**"

⁵ **Artículo 43.** Son derechos de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, los siguientes: I. Percibir un salario remunerador conforme a su rango y el presupuesto que corresponda; ... IX. Las demás que les confieran las leyes y reglamentos de la materia."

⁶ **Artículo 59.** El Estado y los **Municipios garantizarán a los integrantes de sus instituciones policiales** al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios. Adicionalmente a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal integrante de las Instituciones Policiales, de sus familias y dependientes, **instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.**"

⁷ **Artículo 59-1.** La remuneración de los integrantes de las instituciones policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, **las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno.**"



instituciones policiales municipales, la percepción de **un salario remunerador que garantice un sistema de retiro digno**, esto conforme a las leyes y reglamentos de la materia; para lo cual, **además, los Municipios deberán promover en el ámbito de sus respectivas competencias, las adecuaciones legales y presupuestarias conducentes**, a fin de instrumentar sistemas complementarios de seguridad social.

También del arábigo 50^º de la referida Ley del Sistema de Seguridad Pública Local, se obtiene que para el caso de que la autoridad jurisdiccional resolviera que alguno de los miembros de las instituciones policiales municipales, injustificadamente fue separado de su encargo, no procederá su reinstalación o reincorporación; pero, **tendrá derecho a recibir las prestaciones que le correspondan al momento de la terminación del servicio y que le permanezcan vigentes al tiempo de su reclamo**.

Engarzado a lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 5-A,⁹ fracción IX y 13,¹⁰ fracción V, de la Ley del Seguro Social; 3o.,¹¹ fracciones V y XII,

⁸ "Artículo 50. Los servidores públicos de índole ministerial y pericial, así como los de las instituciones policiales, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dicha institución, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. **Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada**, no procederá bajo ninguna circunstancia la reincorporación o reinstalación al mismo, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. **En tal supuesto el exservidor público únicamente tendrá derecho a recibir las prestaciones que le correspondan al momento de la terminación del servicio y que le permanezcan vigentes al tiempo de su reclamo**. En ningún caso procederá el pago de salarios caídos. La terminación del servicio será inscrita en los Registros Nacional y Estatal de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública."

⁹ "Artículo 5 A. Para los efectos de esta ley, se entiende por: ... IX. **Sujetos o sujeto de aseguramiento**: los señalados en los artículos 12, 13, 241 y 250 A de la ley."

¹⁰ "Artículo 13. Voluntariamente podrán ser **sujetos de aseguramiento** al régimen obligatorio: ... V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y **Municipios** que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social. Mediante **convenio** con el instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal."

¹¹ "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ... V. **Fondos de Previsión Social**, a **los fondos de pensiones o jubilaciones** de personal, de primas de antigüedad, así como **fondos de ahorro** establecidos por empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, esta-



18,¹² fracción I quáter, 39¹³ y 74¹⁴ quinquies de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se desprende que aquellas personas al servicio de los Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, **voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio** del Instituto Mexicano del Seguro Social, esto mediante convenios celebrados con el propio instituto.

Igualmente, que los trabajadores **no afiliados** que presten sus servicios a dependencias o entidades públicas estatales o **municipales que inviertan recursos de fondos de previsión social, basados en cuentas individuales en**

tales o **municipales** o por cualquier otra persona, como una prestación laboral a favor de los trabajadores; ... XII. **Trabajador**, a los trabajadores afiliados, así como a cualquier otra persona que tenga derecho a la apertura de una cuenta individual en los términos de esta ley."

¹² "Artículo 18. Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión. ... Las administradoras, tendrán como objeto: I quáter. Abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados de las dependencias o **entidades públicas de carácter estatal o municipal cuando proceda**, en los términos previstos en el artículo 74 quinquies de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la comisión."

¹³ "Artículo 39. Las **sociedades de inversión**, administradas y operadas por las administradoras, tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley. Asimismo, las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley. Además, las sociedades de inversión podrán invertir las aportaciones destinadas a fondos de previsión social, las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones, así como los demás recursos que en términos de esta ley pueden ser depositados en las cuentas individuales."

¹⁴ "Artículo 74 quinquies. Los trabajadores no afiliados que presten sus servicios a dependencias o entidades públicas estatales o **municipales que inviertan recursos de fondos de previsión social basados en cuentas individuales en sociedades de inversión** en términos del artículo 74 quáter de esta ley, podrán hacer aportaciones complementarias de retiro y voluntarias a sus cuentas individuales abiertas por su patrón. Estas cuentas individuales se integrarán por una subcuenta en la que se depositen sus fondos de previsión social, por una subcuenta de aportaciones voluntarias, y una subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, destinadas a complementar su pensión o a retirarlas en una sola exhibición conjuntamente con los recursos destinados a financiar su pensión. La comisión establecerá mediante disposiciones de carácter general, los términos en que se llevará la administración de las cuentas individuales a que se refiere el presente artículo. En todo caso, se podrán realizar retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias de conformidad con lo previsto en el artículo 79, y sólo se podrán traspasar a otra administradora conjuntamente con los recursos del fondo de previsión social **en los términos que se contrate por los patrones de dependencias o entidades públicas estatales o municipales a que se refiere este artículo.**"



Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), en términos del artículo 74 quáter de esa ley, podrán hacer aportaciones complementarias de retiro y voluntarias a sus cuentas individuales abiertas por su patrón; que estas cuentas individuales se integrarán por una subcuenta en la que se depositen sus fondos de previsión social, por una subcuenta de aportaciones voluntarias, y una subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, destinadas a complementar su pensión o a retirarlas en una sola exhibición, conjuntamente con los recursos destinados a financiar su pensión.

Asimismo, de tales numerales se obtiene que para efectos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, por **fondos de previsión social**, debe entenderse los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, de primas de antigüedad, así como **fondos de ahorro** establecidos por empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, estatales o **municipales** o por cualquier otra persona, como una prestación laboral a favor de los trabajadores; y que, por **trabajador** debe entenderse tanto como trabajadores afiliados, **así como cualquier otra persona que tenga derecho a la apertura de una cuenta individual en los términos de esa ley.**

Y que las **Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)**, son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión; y que dentro de sus objetivos está precisamente el **abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados de las dependencias o entidades públicas de carácter estatal o municipal cuando proceda**, en los términos previstos en el artículo 74 quinquies de la aludida ley, y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Mientras que, las **Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES)**, son administradas y operadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (**AFORES**), y tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; además de que, podrán invertir las aportaciones destinadas a fondos de previ-



sión social, las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones, así como los demás recursos que en términos de la normatividad en comento, pueden ser depositados en las cuentas individuales.

Por su parte, del análisis conjunto de los numerales 2o.,¹⁵ fracción XXX, y 87 a 94¹⁶ del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; también se desglosa que los efectos de ese reglamento, además de las definiciones señaladas por el artículo 3o. de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se entenderá por **trabajadores estatales o municipales**, los trabajado-

¹⁵ "Artículo 2o. Para los efectos de este reglamento, además de las definiciones señaladas por el artículo 3 de la ley, se entenderá por: ... XXX. **Trabajadores estatales municipales**, los trabajadores que presten sus servicios a dependencias o entidades públicas estatales o municipales que inviertan recursos de fondos de previsión social basados en cuentas individuales en **sociedades de inversión** en términos del artículo 74 quinquies de la ley."

¹⁶ "Artículo 87. Las dependencias o entidades públicas estatales **o municipales** que cuenten con un sistema de pensiones de contribución definida con base en cuentas individuales, que otorguen a sus trabajadores la propiedad sobre los recursos aportados, podrán contratar con administradoras los servicios de administración, inversión e individualización de recursos provenientes de fondos de previsión social."

"Artículo 88. Las cuentas individuales de los trabajadores estatales o municipales se integrarán conforme al artículo 74 quinquies de la ley, por las siguientes subcuentas: I. Subcuenta de fondos de previsión social; II. Subcuenta de aportaciones voluntarias, y III. Subcuenta de aportaciones complementarias de retiro."

"Artículo 89. Los trabajadores estatales o municipales, tendrán derecho a realizar aportaciones en sus cuentas individuales de manera directa en la administradora que opere su cuenta o a través de las personas morales que, en su caso, presten servicios a la administradora para llevar a cabo la recepción de aportaciones."

"Artículo 90. Las aportaciones efectuadas por los trabajadores estatales o municipales, deberán invertirse en las sociedades de inversión correspondientes, a más tardar el segundo día hábil siguiente a su entero en la administradora o en las personas morales, que en su caso, presten el servicio de recepción de aportaciones."

"Artículo 91. Los recursos de la subcuenta de fondos de previsión social, serán invertidos en sociedades de inversión."

"Artículo 92. Los trabajadores estatales o municipales, tendrán derecho a realizar retiros de las subcuentas de fondos de previsión social y de aportaciones complementarias de retiro en los términos que establezca la legislación local aplicable, el reglamento del sistema de seguridad social que corresponda, o el acto jurídico que dé origen al depósito de los recursos."

"Artículo 93. Los recursos de la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, serán destinados a complementar la pensión de los trabajadores estatales o municipales o a retirarlos en una sola exhibición conjuntamente con los recursos destinados a complementar su pensión."

"Artículo 94. Los trabajadores estatales o municipales, tendrán derecho a hacer retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias en los términos que establezca el prospecto de información de cada sociedad de inversión de conformidad con lo establecido por el artículo 79 de la ley."



res que presten sus servicios a dependencias o entidades públicas estatales o municipales que inviertan recursos de fondos de previsión social basados en cuentas individuales en **Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro** (SIEFORES), en términos del artículo 74 quinquies de la citada ley.

Así como que, aquellas dependencias o entidades públicas estatales o **municipales que cuenten con un sistema de pensiones de contribución definida con base en cuentas individuales, que otorguen a sus trabajadores la propiedad sobre los recursos aportados**, podrán contratar con administradoras los servicios de administración, inversión e individualización de recursos provenientes de fondos de previsión social.

Que las cuentas individuales de los trabajadores estatales o municipales se integrarán por las siguientes subcuentas:

- I. Subcuenta de fondos de previsión social;
- II. Subcuenta de aportaciones voluntarias; y,
- III. Subcuenta de aportaciones complementarias de retiro.

Que los recursos de la subcuenta de **fondos de previsión social** serán invertidos en sociedades de inversión; mientras que los recursos de la **subcuenta de aportaciones complementarias de retiro**, serán destinados a complementar la pensión de los trabajadores estatales o municipales o a retirarlos en una sola exhibición conjuntamente con los recursos destinados a complementar su pensión.

Que también tendrán derecho a hacer retiros de la **subcuenta de aportaciones voluntarias** en los términos que establezca el prospecto de información de cada sociedad de inversión de conformidad con lo establecido por el artículo 79 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Y que además, dichos trabajadores tendrán derecho a realizar aportaciones en sus cuentas individuales de manera directa en la administradora que opere su cuenta o a través de las personas morales que, en su caso, presten servicios a la administradora para llevar a cabo la recepción de aportaciones; y



que las aportaciones efectuadas por éstos deberán invertirse en las sociedades de inversión correspondientes, a más tardar el segundo día hábil siguiente a su entero en la administradora o en las personas morales que, en su caso, presten el servicio de recepción de aportaciones.

Bajo esa misma línea de estudio, es oportuno precisar que de los artículos 4,¹⁷ 5,¹⁸ 73,¹⁹ fracciones I, XIII y XVIII, y 82²⁰ del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de León, Guanajuato, se advierte que los elementos de seguridad pública adscritos a la **Dirección General de Policía Municipal**, gozarán de un salario y prestaciones dignas, de estabilidad y permanencia, así como de los beneficios que establezca el procedimiento de separación y retiro; y de los demás beneficios que se deriven de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, del propio reglamento, y demás disposiciones aplicables.

Se obtiene también, que a dichos elementos de seguridad pública se les podrán hacer retenciones a sus remuneraciones, sólo por lo que hace a las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, entre otros aspectos.

¹⁷ **Artículo 4.** El servicio es el sistema de carácter obligatorio y permanente conforme al cual se establecen los procedimientos de planeación, reclutamiento, selección, certificación, formación inicial, formación continua, evaluación para la permanencia, promoción, estímulos, régimen disciplinario, separación o baja del servicio de los policías, los cuales estarán previstos en los manuales y se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos."

¹⁸ **Artículo 5.** El servicio es aplicable tanto a los aspirantes a ingresar en la corporación como al personal operativo de la Secretaría de **Seguridad Pública Municipal, adscrito a la Dirección General de Policía Municipal.**"

¹⁹ **Artículo 73.** Además de los establecidos en el artículo 45 de la ley estatal, son derechos de los Policías, en relación con el Servicio: I. **Gozar de un salario y prestaciones dignas**, de estabilidad y permanencia en los términos y **bajo las condiciones que prevén la ley general, la ley estatal** y este reglamento; ... XIII. Gozar de los beneficios que establezca el procedimiento de separación y **retiro**; ... XVIII. **Los demás que se deriven de la ley general, de la ley estatal, del reglamento y demás disposiciones aplicables.**"

²⁰ **Artículo 82.** **Sólo podrán hacerse retenciones**, descuentos o deducciones para el pago de las obligaciones fiscales, cuotas al instituto de seguridad social que corresponda, **aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro**, descuentos ordenados por autoridad judicial competente para el pago de alimentos, descuentos para cubrir créditos otorgados por el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, por anticipos a cuenta de salarios y pago de amortizaciones a convenios celebrados con motivo de pérdida o daño de los equipos e instrumentos de trabajo imputables al elemento, y las demás que se deriven de las disposiciones legales."



Ahora, de los numerales 1,²¹ 31,²² fracciones I, II y XIII, del Reglamento Interior de la **Dirección General de Tránsito Municipal** de León, Guanajuato, se desprende que las disposiciones legales ahí contenidas son de observancia general para el personal de esa dirección de tránsito municipal y cuyo personal operativo, también tendrá derecho a percibir un salario remunerador, así como gozar de prestaciones y servicios de seguridad social, y demás prestaciones conferidas en las leyes y reglamentos de la materia.

II.2. Subsunción jurídica de los precitados dispositivos legales al caso concreto.

De ahí pues que, de conformidad con todo lo antes expuesto, en la especie, objetivamente puede arribarse a la conclusión de que los elementos operativos de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato –tanto los adscritos a la Dirección General de Policía Municipal, como los adscritos a la Dirección General de Tránsito Municipal–, cuentan con el derecho a recibir la prestación de previsión social, consistente en un fondo de ahorro para el retiro, pues concretamente así se advierte del análisis efectuado con antelación a los artículos 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 43, fracciones I y IX, 59 y 59-1 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en correlación con los diversos numerales 5, 73, fracciones I, XIII y XVIII, y 82 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de León, Guanajuato, y 31, fracciones I, II y XIII, del Reglamento Interior de la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato.

Lo anterior, con independencia de que dichos elementos operativos de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato, voluntariamente hayan sido dados de alta o no en el régimen obligatorio a que se refiere la Ley del Seguro Social, pues como ya se expuso en los párrafos que anteceden, si bien

²¹ **"Artículo 1.** Las disposiciones del presente reglamento son obligatorias y de observancia general para el personal de la **Dirección General de Tránsito Municipal.**"

²² **Artículo 31.** Son derechos del personal operativo: I. Percibir un salario remunerador conforme a su rango y de acuerdo al presupuesto; II. **Gozar de las prestaciones y servicios de seguridad social**, así como recibir oportuna atención médica y tratamiento adecuado, cuando sufran lesiones en el cumplimiento de su deber; ... XIII. Los demás que les confieran las leyes y reglamentos de la materia."



es verdad que, de conformidad a lo previsto por los artículos 5-A, fracción IX y 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social, aquellas personas al servicio de los Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, **voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio** del Instituto Mexicano del Seguro Social, esto mediante convenios celebrados con el propio instituto; es decir, bajo una interpretación letrista de los aludidos dispositivos legales, desde luego no sería obligatorio dar de alta en el seguro social a los elementos de las instituciones policiales del Municipio de que se viene hablando.

Sin embargo, también es cierto que, acorde a lo estatuido a los arábigos 3o., fracciones V y XII, 18, fracción I quáter, 39 y 74 quinquies de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en correlación con lo establecido por los artículos 2o., fracción XXX, y 87 a 94 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; cualquier otra persona **no afiliada** al Instituto Mexicano del Seguro Social, y que preste sus servicios a dependencias o entidades públicas municipales –como pudiera ser el caso de los elementos de las instituciones policiales de que se viene hablando–, también tiene derecho a la apertura de una cuenta individual en la cual se depositen los fondos de previsión social, y cuyos recursos podrán invertirse en sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES).

Cuentas individuales que, como ya se dijo, se integrarán por una subcuenta en la que se depositen los fondos de previsión social, por una subcuenta de aportaciones voluntarias, y una subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, destinadas precisamente a complementar la pensión o a retirarlas en una sola exhibición, conjuntamente con los recursos destinados a financiar la pensión.

Bajo esa línea de estudio, es que este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito estima que en los casos como los que ahora nos ocupa, sí resulta jurídicamente procedente la condena al pago de las aportaciones de previsión social, relativas a los fondos para el retiro que legalmente les corresponda a los elementos de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato, ya sea que tales recursos se administren por una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), o bien, hayan sido invertidos en una Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES).



En el entendido de que la anterior condena será procedente hasta la fecha de terminación del servicio, esto es, hasta cuando el elemento de la institución policial haya sido removido de su encargo, no así hasta que se declare cumplida la sentencia que recaiga en el proceso administrativo subyacente; en razón a que, no se debe perder de vista lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, de cuyo contenido se obtiene que para el caso de que la autoridad jurisdiccional resolviera que alguno de los miembros de las instituciones policiales, injustificadamente fue separado de su encargo, no procederá su reinstalación o reincorporación, pero **tendrá derecho a recibir las prestaciones que le correspondan al momento de la terminación del servicio** y que le permanezcan vigentes al tiempo de su reclamo.

Deviene ilustrativa al caso, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 198/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con título y subtítulo:

"SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.)*]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en las tesis indicadas, al estimar que conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente otorgó a favor de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el derecho al pago de una indemnización en el caso de que, a través de una resolución emitida por autoridad jurisdiccional competente, se resuelva que su separación o cualquier vía de terminación del servicio de la que fueron objeto resulta injustificada; ello, para no dejarlos en estado de indefensión al existir una prohibición absoluta de reincorporarlos en el servicio. Además, de la propia normativa constitucional se advierte la obligación del legislador secundario de fijar, dentro de las leyes especiales que se emitan a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal,



los montos o mecanismos de delimitación de aquellos que, por concepto de indemnización, corresponden a los servidores públicos ante una terminación injustificada del servicio. Ahora bien, el derecho indemnizatorio debe fijarse en términos íntegros de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues el espíritu del Legislador Constituyente, al incluir el apartado B dentro del artículo 123 constitucional, fue reconocer a los servidores públicos garantías mínimas dentro del cargo o puesto que desempeñaban, sin importar, en su caso, la naturaleza jurídica de la relación que mediaba entre el Estado –en cualquiera de sus niveles– y el servidor; por tanto, si dentro de la aludida fracción XIII se establece el derecho de recibir una indemnización en caso de que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada y, por su parte, en las leyes especiales no se prevén los mecanismos suficientes para fijar el monto de ese concepto, es inconcuso que deberá recurrirse a lo dispuesto, como sistema normativo integral, no sólo al apartado B, sino también al diverso apartado A, ambos del citado precepto constitucional; en esa tesitura, a fin de determinar el monto indemnizatorio a que tienen derecho los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales, debe recurrirse a la fracción XXII del apartado A, que consigna la misma razón jurídica que configura y da contenido a la diversa fracción XIII del apartado B, a saber, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el patrón particular o el Estado ante la separación injustificada y sea la ley o, en su caso, la propia Constitución, la que establezca la imposibilidad jurídica de reinstalación. Bajo esas consideraciones, es menester precisar que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, que señala que ‘la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización’, deja la delimitación del monto que, por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador a la ley reglamentaria, constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalar al trabajador al puesto que venía desempeñando; por tanto, si la ley reglamentaria del multicitado apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo respeta como mínimo constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, empero, prevé el pago adicional de ciertas prestaciones bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación –cumplimiento forzoso del contrato– aun cuando el despido sea



injustificado, se concluye que, a efecto de determinar el monto que corresponde a los servidores públicos sujetos al régimen constitucional de excepción contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna, resulta aplicable, como mínimo, el monto establecido en el diverso apartado A, fracción XXII, y los parámetros a los que el propio Constituyente refirió al permitir que fuese la normatividad secundaria la que los delimitara. En consecuencia, la indemnización engloba el pago de 3 meses de salario y 20 días por cada año de servicio, sin que se excluya la posibilidad de que dentro de algún ordenamiento legal o administrativo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal existan normas que prevean expresamente un monto por indemnización en estos casos, que como mínimo sea el anteriormente señalado, pues en tales casos será innecesario acudir a la Constitución, sino que la autoridad aplicará directamente lo dispuesto en esos ordenamientos.". Décima Época, con número de registro digital: 2013440. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, materias constitucional y laboral, página 505 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2017 a las 10:14 horas.

Sin que el anterior pronunciamiento de manera alguna implique el reconocimiento de un pago que inmediatamente debiera hacerse al elemento de la institución policial durante el periodo que prestó sus servicios, pues no debe perderse de vista que se está frente a aportaciones relativas a fondos de previsión social, que en todo caso constituyen un ahorro del que se podrá disponer una vez pensionado, siempre y cuando no se trate de aportaciones voluntarias; ello, en los términos dispuestos por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su reglamento.

De la misma manera, es importante mencionar que a fin de dar cumplimiento al principio de congruencia que reviste a las sentencias pronunciadas en los procedimientos contenciosos administrativos locales, la condena al pago de que se viene hablando procederá siempre y cuando así haya sido solicitado expresamente por el promovente de la demanda de nulidad.

Al respecto, se comparte por las razones jurídicas que la informan, la jurisprudencia PC.I.L. J/25 L (10a.) del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, con título y subtítulo:



"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. CUANDO SE CONDENA A UNA DEPENDENCIA PÚBLICA A RECONOCER LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN LABORAL, NO PROCEDE CONDENARLA A LA INSCRIPCIÓN Y AL PAGO RETROACTIVO DE LAS APORACIONES RELATIVAS A SU FONDO DE VIVIENDA Y AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, CUANDO NO FUERON RECLAMADAS EXPRESAMENTE. En atención a la congruencia de que deben estar investidos los laudos emitidos por las autoridades laborales, en observancia al principio de justicia completa, en los casos en que el actor ejerza la acción referente al despido injustificado y se condene al titular de una dependencia del Estado a reconocer la existencia de una relación laboral, no procede condenar a la inscripción y pago retroactivo de las aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Fondo de Vivienda de ese Instituto y al Sistema de Ahorro para el Retiro, cuando no hayan sido reclamadas expresamente, pues se trataría de prestaciones ajenas a la litis laboral, lo que daría lugar a un laudo incongruente y, por ello, violatorio de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 842 de la Ley Federal del Trabajo; con independencia de que el derecho a la seguridad social otorgado a los trabajadores burocráticos nazca junto con el vínculo jurídico que une a un trabajador con el Estado-patrón, por disposición expresa de la ley, pues al no haberse ejercido la acción relativa, no procede su condena; sin que el cambio operado en el sistema jurídico mexicano, en relación con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional, impliquen que dejen de aplicarse los diversos principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y debido proceso, entre los cuales se encuentran el de instancia de parte y congruencia, previstos en los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, so pretexto de un acceso efectivo a la impartición de justicia, pues ésta provocaría un estado de incertidumbre en los justiciables.". Décima Época, con número de registro digital: 2012878. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo III, octubre de 2016, materia laboral, página 2063 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de octubre de 2016 a las 10:31 horas.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. Con base en las consideraciones antes expuestas, este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito



resuelve que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

APORTACIONES DE PREVISIÓN SOCIAL RELATIVAS A LOS FONDOS PARA EL RETIRO. ES PROCEDENTE LA CONDENA A SU PAGO EN FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA O DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL MUNICIPIO DE LEÓN, GUANAJUATO, DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN DE SEPARACIÓN DE SU CARGO. Los elementos operativos de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato –tanto los adscritos a la Dirección General de Policía Municipal, como los adscritos a la Dirección General de Tránsito Municipal–, cuentan con el derecho a recibir la prestación de previsión social consistente en un fondo de ahorro para el retiro, pues así se advierte del análisis conjunto de los artículos 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 43, fracciones I y IX, 59 y 59-1, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en correlación con los diversos numerales 5, 73, fracciones I, XIII y XVIII, y 82 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de León, Guanajuato, y 31, fracciones I, II y XIII, del Reglamento Interior de la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato. Lo anterior, con independencia de que dichos elementos hayan sido dados de alta o no en el régimen obligatorio a que se refiere la Ley del Seguro Social, pues de conformidad con lo previsto en los artículos 5-A, fracción IX y 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social, aquellas personas al servicio de los Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, esto mediante convenios celebrados con el propio Instituto; y acorde con lo estatuido en los artículos 3o., fracciones V y XII, 18, fracción I quáter, 39 y 74 quinquies de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, correlacionados con lo establecido por los artículos 2o., fracción XXX, y 87 a 94 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cualquier otra persona no afiliada al Instituto Mexicano del Seguro Social, que preste sus servicios a dependencias o entidades públicas municipales también tiene derecho a la apertura de una cuenta individual en la cual se depositen los fondos de previsión social, en el entendido de que, en su caso, la condena será procedente siempre y cuando así haya sido solicitado expresamente por el promovente de la demanda de nulidad, y su cuantificación será sólo hasta la fecha



de terminación del servicio, acorde con el artículo 50 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, pero no implica el reconocimiento de un pago que inmediatamente debiera hacerse al elemento de la institución policial durante el periodo que prestó sus servicios, salvo que se trate de aportaciones voluntarias, en los términos establecidos al respecto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su reglamento.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al fallar el amparo directo administrativo 266/2019, y lo determinado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, en el diverso amparo directo administrativo 218/2019.

SEGUNDO.—Se declara que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido por este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, contenido en la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados que intervinieron en esta contradicción de tesis; dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de cinco votos lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, integrado por los Magistrados Arturo González Padrón (presidente y ponente), José Gerardo Mendoza Gutiérrez, Arturo Hernández Torres, Ariel Alberto Rojas Caballero y Alberto Emilio Carmona. Se firma la presente ejecutoria de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20, fracción V, 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 la secretaria de Acuerdos, Alba Córdova Tapia, que autoriza y da fe.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de



Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

APORTACIONES DE PREVISIÓN SOCIAL RELATIVAS A LOS FONDOS PARA EL RETIRO. ES PROCEDENTE LA CONDENA A SU PAGO EN FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA O DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL MUNICIPIO DE LEÓN, GUANAJUATO, DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN DE SEPARACIÓN DE SU CARGO.

Los elementos operativos de las instituciones policiales del Municipio de León, Guanajuato –tanto los adscritos a la Dirección General de Policía Municipal, como los adscritos a la Dirección General de Tránsito Municipal–, cuentan con el derecho a recibir la prestación de previsión social consistente en un fondo de ahorro para el retiro, pues así se advierte del análisis conjunto de los artículos 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 43, fracciones I y IX, 59 y 59-1, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en correlación con los diversos numerales 5, 73, fracciones I, XIII y XVIII, y 82 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de León, Guanajuato, y 31, fracciones I, II y XIII, del Reglamento Interior de la Dirección General de Tránsito Municipal de León, Guanajuato. Lo anterior, con independencia de que dichos elementos hayan sido dados de alta o no en el régimen obligatorio a que se refiere la Ley del Seguro Social, pues de conformidad con lo previsto en los artículos 5-A, fracción IX y 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social, aquellas personas al servicio de los Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, esto mediante convenios celebrados con el propio Instituto; y acorde con lo estatuido en los artículos 3o., fracciones V y XII, 18, frac-



ción I quáter, 39 y 74 quinquies de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, correlacionados con lo establecido por los artículos 2o., fracción XXX, y 87 a 94 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cualquier otra persona no afiliada al Instituto Mexicano del Seguro Social, que preste sus servicios a dependencias o entidades públicas municipales también tiene derecho a la apertura de una cuenta individual en la cual se depositen los fondos de previsión social, en el entendido de que, en su caso, la condena será procedente siempre y cuando así haya sido solicitado expresamente por el promovente de la demanda de nulidad, y su cuantificación será sólo hasta la fecha de terminación del servicio, acorde con el artículo 50 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, pero no implica el reconocimiento de un pago que inmediatamente debiera hacerse al elemento de la institución policial durante el periodo que prestó sus servicios, salvo que se trate de aportaciones voluntarias, en los términos establecidos al respecto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su reglamento.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/31 A (10a.)

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 17 de noviembre de 2020. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Alberto Emilio Carmona, Ariel Alberto Rojas Caballero, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Ponente: Arturo González Padrón. Ausente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Marco Antonio López Cabrera.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 266/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 218/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ILEGALIDAD DE LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL EN SU CELEBRACIÓN.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. SU FALTA DE CELEBRACIÓN POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL, FACULTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. SU FALTA DE CELEBRACIÓN POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL, NO FACULTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA RESOLVER LO CONDUCENTE EN SUSTITUCIÓN DE AQUÉLLA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 1 DE DICIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA, ARTURO HERNÁNDEZ TORRES, JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ Y ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN. DISIDENTES: ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO Y ALBERTO EMILIO CARMONA, QUIENES FORMULARON VOTO DE MINORÍA. PONENTE: ARTURO HERNÁNDEZ TORRES. SECRETARIO: LUIS ÁNGEL RAMÍREZ ALFARO.

Guanajuato, Guanajuato. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, correspondiente al día uno de diciembre de dos mil veinte.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio firmado por la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 11, recibido en la Secretaría de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto



Circuito, el veintiséis de agosto de dos mil veinte denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 421/2019, y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del propio Circuito, al resolver los diversos amparos directos administrativos 12/2018 y 820/2016. El escrito materia de la denuncia, en lo conducente, es del contenido siguiente:

"... de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 9 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que (sic) el presente asunto se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados pertenecientes al mismo Circuito.

"En tal orden de ideas, comparezco a interponer la denuncia de contradicción suscitada entre los criterios contenidos en la ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, dentro del ADA. 421/2019, correspondiente a la sesión de fecha veintisiete de febrero de dos mil veinte, y los contenidos en la diversa ejecutoria pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio ADA. 12/2018, en sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho pues en opinión de la suscrita, se considera que existe la contradicción denunciada en la inteligencia de que los Tribunales Colegiados de Circuito antes indicados al resolver los asuntos materia de la presente denuncia;

"1) Examinaron hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

"2) Llegaron a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

"Y considerando que existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos antes enunciados, tal y como lo determinó jurisprudencialmente el Honorable Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los precedentes de los que deriva la tesis jurisprudencial que lleva por rubro



y datos de identificación: '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.'. (Novena Época. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7).

"Así, esta juzgadora estima que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito antes referidos resultan contradictorios debido a lo siguiente:

"A. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito resolvió el amparo directo 421/2019, promovido contra la sentencia dictada por este Tribunal Unitario Agrario Distrito 11, el tres de julio de dos mil diecinueve dentro del juicio agrario radicado bajo el número de expediente 176/2017, en el que este Unitario determinó, en esencia, que carecía de facultades para pronunciarse respecto a la autorización del dominio pleno solicitada por la parte accionante en este juicio, debido a que dicho pronunciamiento es facultad exclusiva, conferida constitucionalmente al máximo órgano de representación ejidal, la asamblea general de ejidatarios.

"En la correspondiente demanda de amparo la parte quejosa argumentó, en esencia, que este Tribunal Unitario Agrario no observó el allanamiento a la demanda efectuado por parte del comisariado ejidal y que la omisión de los ejidatarios de acudir a las asambleas para las que fueron convocados 'constituye una negativa equiparable a la negativa ficta'.

"En sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito resolvió POR MAYORÍA DE DOS VOTOS, que los 'conceptos de violación son fundados' en atención a que 'el impetrante aduce, en esencia, que la inobservancia de la obligación de la asamblea de constituirse en un tiempo determinado por la ley, constituye una resolución equiparable a la «negativa ficta», por ser competencia



exclusiva de ese máximo órgano ejidal otorgar el dominio pleno previsto en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria.’

"Y efectúa una serie de argumentos por los que estima que ello es así, y que se plasman en la ejecutoria en comento de fojas 16 en adelante.

"En ese rubro resulta importante reiterar que la ejecutoria pronunciada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, fue emitida por mayoría de votos, y no por unanimidad, ya que el Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo, emitió VOTO PARTICULAR, en el siguiente sentido:

"(Lo transcribe)

"B. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito resolvió, entre otros varios asuntos en idéntico sentido (como el ADA. 820/2016) el amparo directo número 12/2018, promovido en contra de la sentencia dictada por este Tribunal Unitario Agrario dentro del juicio 230/2016.

"En ese juicio agrario, este Unitario determinó, en esencia, que esta autoridad federal de justicia agraria carece de facultades para conceder a la actora la autorización para la adopción del dominio pleno sobre tierras ejidales, en la inteligencia de que dicha facultad es PROPIA Y EXCLUSIVA de la asamblea general de ejidatarios, concebida como el máximo órgano del ejido y que se integra por cada uno de los ejidatarios que conforman el núcleo agrario, puesto que dicha facultad en la asamblea no es transferible a los tribunales agrarios, siendo exclusiva de ésta, por disposición expresa consagrada en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el diverso numeral 9 de la Ley Agraria; y únicamente para el caso de que exista UNA RESOLUCIÓN de la asamblea ejidal en el sentido de negar la autorización para adoptar el dominio pleno al interesado, únicamente en ese supuesto, éste tiene acción para demandar a dicho órgano ante el Tribunal Unitario Agrario, y en el caso, como la propia parte actora sostiene en el hecho marcado como ordinal 4 de su escrito inicial, hasta el momento la asamblea general de ejidatarios del núcleo denominado ‘GALERA DE PANALES’ Municipio de Tarimoro, Guanajuato,



NO SE HA PRONUNCIADO con respecto a la autorización que solicita, por el contrario, asegura que no se puede reunir la asamblea por falta de quórum, por lo que no existe en autos ninguna resolución en el sentido de autorizar o denegar al ejidatario actor en la adopción del dominio pleno, luego, este Tribunal Unitario Agrario carece de facultades para autorizarle la adopción del dominio pleno sobre tierras que pertenecen exclusivamente al núcleo ejidal y no al ejidatario accionante, pues a éste corresponde únicamente el usufructo; más aún cuando la adopción del dominio pleno entraña una desincorporación de las tierras del régimen ejidal, UNA EXTRACCIÓN Y DISMINUCIÓN DE LAS TIERRAS DOTADAS POR RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL AL EJIDO, MENGUANDO SU EXCLUSIVO DERECHO DE PROPIEDAD CONCEDIDO CONSTITUCIONALMENTE AL NÚCLEO, lo que de ningún modo puede ser autorizado por este Tribunal Unitario Agrario como si fuese el propietario de las tierras del núcleo, sino que es facultad exclusiva de la asamblea pronunciarse al respecto.

"En relación con dicha determinación, la parte quejosa en el ADA. 12/2018, sostuvo en esencia y en lo que a la litis planteada corresponde, que la responsable efectuó una incorrecta interpretación de los artículos 22, 23, 25, 26 y 27 de la Ley Agraria, y que inobservó la incomparecencia del máximo órgano ejidal, así como la 'negativa' de la asamblea para autorizar el dominio pleno.

"En sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito resolvió POR UNANIMIDAD DE TRES VOTOS de los Magistrados integrantes, que la parte quejosa carecía de razón, ya que: 'es acertada la determinación de fondo de la sentencia reclamada, en el sentido de que son improcedentes las pretensiones intentadas en la demanda agraria, debido a que la autoridad responsable carece de facultades para conceder la autorización del dominio pleno sobre tierras ejidales, ya que la resolución de esa cuestión es propia y exclusiva de la asamblea general de ejidatarios y, que en el caso, no está demostrada en autos la determinación con la cual se acredite que es voluntad o no de la demandada, de conceder a sus integrantes la adopción de dominio pleno sobre las parcelas que usufructúan', pues es cierto, agrega, que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la exposición de motivos de su reforma, tuvo como objetivo proteger los derechos de las personas en el campo, pero 'el ejercicio de esas prerrogativas no comprende actos de pleno dominio sobre sus



parcelas, sino exclusivamente el derecho de aprovechamiento, uso y disfrute, como lo establecen los artículos 14 y 76 de la Ley Agraria' y se destaca en la ejecutoria de manera ejemplar 'la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, es una facultad que el legislador reservó exclusivamente para la asamblea ejidal, como se advierte de la fracción IX del artículo 23 de la Ley Agraria', por lo que, para que los ejidatarios puedan adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas, el artículo 81 de la Ley Agraria señala que ello puede ocurrir, cuando 'así lo resuelva la asamblea que cumpla con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley; y que el Tribunal Unitario Agrario únicamente puede intervenir sólo cuando haya sido demandado el análisis de la legalidad de aquéllas ...' y en el caso, sostuvo el órgano colegiado, después de analizar las pruebas allegadas por el accionante, que se advierte que el comisariado ejidal convocó en tres ocasiones a asamblea general para poner a consideración la autorización de dominio pleno solicitado, entre otros ejidatarios, por el quejoso; sin embargo, no se logró verificar la asamblea de mérito, por no reunirse el quórum que exige para tales efectos el artículo 26 de la Ley Agraria, por ende, 'como bien lo concluyó la responsable, en autos, no se encuentra demostrada una determinación con la cual se acredite que es voluntad o no de la asamblea demandada, de conceder a sus integrantes la adopción del dominio pleno sobre las parcelas que usufructúan; por tanto, en efecto, ese tribunal agrario carece de facultades para conceder la autorización para la adopción del dominio pleno sobre tierras ejidales que se demandó, ya que la resolución de esa cuestión es propia y exclusiva de la asamblea general de ejidatarios, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IX (sic), de la Ley Agraria ... toda vez que ante la falta de quórum en las asambleas (primera, segunda y ulterior –tercera– convocatorias), la asamblea general de ejidatarios no tuvo la posibilidad jurídica de pronunciarse sobre la autorización de la adopción del dominio pleno; por ello, al no demostrarse un pronunciamiento expreso por parte de dicha asamblea, sobre la autorización de mérito, el tribunal de manera acertada se declaró carente de facultades para resolver al respecto, por ser una atribución legalmente reservada, exclusivamente, a esa asamblea.'

"Lo anterior, sostuvo el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, no implica que el actor, ahora quejoso, quede indefenso ante la falta de celebración de la asamblea para deliberar sobre el punto.



"Por una parte, porque si la promoción del juicio de origen estuvo motivada por la falta de celebración de la asamblea para que en ella se decidiera sobre la autorización al actor, ahora quejoso, de adoptar el dominio pleno sobre su parcela, por falta del quórum requerido, según lo relatado en los hechos cuatro y cinco, corroborado con las constancias visibles de las fojas 7 a 12 del expediente agrario consistentes en las convocatorias y actas de no verificativo; entonces, en todo caso, el planteamiento de la demanda no debió ser para que el tribunal responsable resolviera directamente sobre dicha autorización, sino para que obligara a la asamblea demandada a cumplir con el deber que le impone el artículo 23 de la Ley Agraria de reunirse por lo menos una vez cada seis meses, o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre, y sea ese órgano supremo de representación el que se pronuncie sobre la autorización de adopción del dominio pleno.'

"Y, por otra parte, no debe perderse de vista que la Ley Agraria estableció los requisitos que permiten tener una mayor certeza jurídica para efecto del ejercicio de algunos de los derechos exclusivos de las asambleas, por lo cual, si bien, éstas están facultadas para autorizar a los ejidatarios a adquirir el dominio pleno de su parcela, también lo es que ello se encuentra supeditado al cumplimiento de aquellos requisitos; por tanto, la decisión de la autoridad responsable se encuentra ajustada a derecho.'

"Por último, cabe destacar que no resulta aplicable por analogía a la presente controversia la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, febrero de 2004, página 95, de rubro: «ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE «DEJA EN CONFLICTO» O «A SALVO LOS DERECHOS» DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO.», ya que el supuesto que examinó fue el relativo a cuando la asamblea se celebra y «deja en conflicto» el asunto relativo a la facultad exclusiva, en cuyo caso se consideró que sí existe una resolución de ese órgano supremo y, por tanto, el tribunal agrario debe resolver la controversia con base en el artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.



"Sin embargo, cuando no existe la celebración de la asamblea por falta de quórum, tal circunstancia no puede ser equiparada con aquel supuesto, ya que al respecto no existe alguna resolución de la asamblea, y la propia jurisprudencia, en el estudio de las consideraciones de la ejecutoria, precisó que aquellos tribunales pueden conocer de los conflictos sobre las facultades exclusivas de la asamblea de ejidatarios cuando se demande el análisis de legalidad de aquéllas y que es la asamblea la que debe externarse en primer lugar, sin que pueda sostenerse válidamente que los tribunales agrarios pueden ejercitar atribuciones en sustitución de dicha asamblea.'

"Argumentos todos los anteriores que pueden ser consultados en las ejecutorias emitidas dentro de los juicios ADA. 421/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y 12/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, ejecutorias que, se destaca, fueron emitidas, la primera de ellas, por mayoría de dos votos, mientras que la segunda, POR UNANIMIDAD.

"Por todo lo anterior, esta parte, en su carácter de autoridad responsable dentro de los juicios antes citados, estima que sí existe la contradicción de tesis entre los criterios emitidos por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Décimo Sexto Circuito, pues ambos tribunales se pronunciaron sobre el mismo punto de derecho de forma antagónica, por lo que se efectúa la presente contradicción a efecto de que ese honorable Pleno determine cuál de los criterios contendientes debe prevalecer."

SEGUNDO.—**Trámite.** Por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Magistrado presidente de este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, ordenó formar y registrar el expediente respectivo con el número de **contradicción de tesis 3/2020**, admitió a trámite la denuncia y solicitó a los Magistrados presidentes del Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del propio Circuito, informaran si el criterio sustentado en cada uno de los asuntos mencionados, se encontraba vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado; así como para que remitieran copia certificada de las ejecutorias relativas.



Satisfechos los requerimientos y una vez que la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 6, fracción VI, y 14, segundo párrafo, del Acuerdo General 17/2019, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, informó sobre la inexistencia de algún asunto con trascendencia sobre la materia de la presente contradicción de tesis, por auto de veintiocho de septiembre de dos mil veinte la presidencia de este Pleno ordenó turnar la **contradicción de tesis 3/2020**, al Magistrado Arturo Hernández Torres para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el numeral 9 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, por versar sobre una contradicción de criterios de dos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Décimo Sexto Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en función de que fue promovida por la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 11, con residencia en esta ciudad, como resolutora de los juicios agrarios 176/2019, 229/2016 y 230/2016, de su estadística; siendo que, en términos del numeral 5o., fracción II, de la ley reglamentaria en cita, fue señalada como autoridad responsable en el amparo directo administrativo 421/2019, así como en los diversos 12/2018 y 820/2016, respectivamente, de la estadística de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.



TERCERO.—Consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito. Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes son las siguientes:

1. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 421/2019 (en adelante ADA. 421/2019), en sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de votos de los señores Magistrados Alberto Emilio Carmona y Ariel Alberto Rojas Caballero, y en contra del emitido por el señor Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo¹, sostuvieron, en lo conducente, las consideraciones y punto resolutivo siguiente:

¹ El voto en contra del señor Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo, es del contenido siguiente: "Estoy en desacuerdo con la decisión mayoritaria, por lo siguiente: La voluntad de la asamblea general de ejidatarios para decidir si otorga o no el dominio pleno, necesariamente involucra en cada uno de sus miembros la ponderación de una serie de reflexiones sobre aspectos económicos, sociales, de política agraria e incluso meramente subjetivos como la amistad o enemistad. Gracias a esa reflexión de la asamblea, por una votación calificada podrá otorgar el dominio pleno.—El tribunal agrario no puede sustituir esa voluntad y lo único que puede ser materia de análisis jurisdiccional, es si el ejidatario cumple con los requisitos necesarios, objetivos por supuesto, pero el tribunal agrario no puede ir más allá y declarar el dominio pleno, por sobre la negativa tácita o expresa de la asamblea general de ejidatarios.—Además, el proyecto no toma en cuenta la prescripción legal del artículo 26 de la Ley Agraria, que regula lo relativo a la celebración de las asambleas para decidir sobre el dominio pleno, cuál es que se debe anunciar la primera convocatoria, una segunda y ulteriores, lo que supone que la no realización de la segunda no puede implicar asumir la negativa tácita, por cuanto que se alude a ulteriores convocatorias.—El artículo 27 de la Constitución Federal prevé que la ley instituirá los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea general de ejidatarios otorgará a un ejidatario, el dominio pleno sobre su parcela.—Dicha asamblea, por disposición constitucional, es el órgano interno supremo de un ejido, con facultades para decidir el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, así como para efectuar el parcelamiento económico de hecho, regularizar la tenencia de posesionarios y asignar derechos ejidales.—Dichas facultades no son transferibles a los tribunales agrarios quienes sólo pueden analizar cuestiones de legalidad de la actuación de la asamblea o de otros órganos ejidales.—Así es, los tribunales agrarios cuentan con la facultad para dirimir controversias surgidas, entre otras, con motivo del incumplimiento de obligaciones a cargo de las autoridades ejidales en detrimento de los miembros del núcleo de población correspondiente; es decir, si la asamblea deja en conflicto un predio –lo que se entiende como una negativa de su inscripción–, es el tribunal agrario el órgano jurisdiccional al que le corresponde resolver ese conflicto.—Por ello, insisto en que la sustitución del tribunal agrario a la decisión de algún órgano ejidal no puede llevarse al extremo de invadir facultades que deben considerarse propias del libre ejercicio decisorio.—Es necesario considerar las siguientes preguntas: ¿Cuál es la materia del juicio agrario?—Si cada ejidatario tiene derecho de votar a favor o en contra, por razones que no se conocen objetivamente ¿hasta dónde el tribunal puede revocar una negativa de otorgar el dominio pleno?—¿Qué sentido



"SÉPTIMO.—**Estudio.** Los conceptos de violación son **fundados**.

"En principio debe destacarse que la pretensión del actor, ahora quejoso, en el juicio agrario se basó en que, en su calidad de ejidatario reconocido y titular de las parcelas números ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , ubicadas en el poblado '*****', Municipio de Pénjamo, Guanajuato solicitó a la asamblea general la adopción del dominio pleno. Que el comisariado ejidal convocó a la asamblea en términos del artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, publicó la primera y segunda convocatorias de veinticuatro de septiembre y veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, respectivamente, sin que se hayan celebrado por falta de quórum, traduciéndose **la no instalación de dichas asambleas en una negativa para otorgarle el dominio pleno**.

"La Magistrada responsable al dictar la sentencia reclamada precisó en primer lugar, que en términos de los artículos 23 a 28 de la Ley Agraria, la autorización de los ejidatarios para que adopten el dominio pleno es una facultad exclusiva de la asamblea general de ejidatarios, para lo cual se requiere que se constituya la asamblea con formalidades especiales como lo establecen los numerales indicados, consistentes en que: estén presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios con derechos vigentes en primera convocatoria o, en tratándose de segunda o ulterior convocatoria, la mitad más uno de los ejidatarios, y de que asistirá un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria. Además, para que resulte válida la decisión que se adopte, se requiere que sea aprobada por las dos terceras partes de los asistentes.

"Que de las pruebas aportadas se obtiene que el ejido demandado sí ha llevado a cabo actos tendientes a la realización de la asamblea para resolver

tiene la alta exigencia de la Ley Agraria en relación con el requerimiento de que estén presentes en la asamblea dos terceras partes de los ejidatarios para resolver sobre la pertinencia de otorgar el dominio pleno, si ante el tribunal dicho otorgamiento se reducirá a la verificación de que el interesado cumpla con los requisitos materiales?—Incluso, aun y cuando se obligue al ejido a que lleve a cabo la asamblea no podrá coaccionarse a cada uno de los ejidatarios a que vote en favor de la adopción del dominio pleno, pues por como está redactada la ley, es una facultad que no puede ser sustituida por la decisión del tribunal agrario."



sobre la adopción del dominio pleno que solicitó el actor, sin que hubiera podido verificarse, ya que no se reúne el quórum que se requiere para que sea válida una asamblea de formalidades especiales como es la relativa a la autorización de la adopción del dominio pleno, por lo que el ejido demandado no ha incurrido en falta u omisión alguna que afecte los intereses del demandante y menos su actuación puede considerarse como una negativa (implícita) a esa solicitud, pues se confirmó que los representantes ejidales sí realizaron las convocatorias que tuvieron como resultado actas de no verificativo ante la falta de asistencia del número de ejidatarios necesario para su celebración.

"En ese sentido señaló, por 'negativa' debe entenderse la omisión para expedir y fijar convocatorias o, bien, que al momento de la celebración de la asamblea con quórum legal, se niegue o se abstenga de decidir sobre la adopción del dominio pleno.

"Concluyó al no acreditarse alguno de estos supuestos y sí en cambio, que se han expedido las convocatorias y que, si no se ha celebrado la asamblea, ha sido por falta del quórum legal exigido por la ley para la adopción de dominio pleno, entonces es improcedente la acción intentada.

"Las convocatorias a que hace referencia la Magistrada responsable y que se encuentran en los autos del juicio agrario son las siguientes:

"1. Primera convocatoria a asamblea general para el veintiséis de octubre de dos mil dieciocho y acta de no verificativo de la fecha indicada (folios 26 y 27, respectivamente).

"2. Segunda convocatoria a asamblea general para el nueve de noviembre de dos mil dieciocho y acta de no verificativo de la data referida (fojas 28 y 29, respectivamente).

"En ambas se convocó, entre otros asuntos, a tratar el tema relativo a la petición de adopción de dominio pleno de la parcela del ahora quejoso, sin que se hubiera podido decidir sobre ese punto ante la falta de quórum legal.



"Ahora, el impetrante aduce, en esencia, que la inobservancia de la obligación de la asamblea de constituirse en un tiempo determinado por la ley, constituye una resolución equiparable a la 'negativa ficta', por ser competencia exclusiva de ese máximo órgano ejidal otorgar el dominio pleno previsto en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria.

"Esos motivos de disenso, como se adelantó, son **fundados**.

"Para demostrar ese aserto debe tenerse en consideración el marco jurídico constitucional y legal que regula a las asambleas de los ejidos y su instalación, así como el relativo a la autorización de la adopción del dominio pleno, que se encuentra entre las facultades exclusivas de dicha asamblea.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"(Se transcriben artículos 27, fracción VII, de la Constitución Federal, así como los diversos 9o., 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 y 83 de la Ley Agraria).

"Respecto del tópico relativo a la adopción del dominio pleno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 15/2009 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 80/2009, de rubro: 'RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS SOBRE UNA PORCIÓN DE PARCELA EJIDAL. SI LA ASAMBLEA EJIDAL NO HA OTORGADO AL EJIDATARIO EL DOMINIO PLENO SOBRE ELLA, ÉSTE NO PUEDE DIVIDIRLA O ENAJENAR SUS DERECHOS RELATIVOS A UN TERCERO AJENO AL NÚCLEO DE POBLACIÓN, NI ESTE ÚLTIMO PUEDE EXIGIR EL RELATIVO PRONUNCIAMIENTO.', sustentó las consideraciones esenciales siguientes:

"(Se reseñan consideraciones de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 15/2009).

"Como se observa de las anteriores consideraciones, ciertamente corresponde a la asamblea general de ejidatarios como órgano supremo del ejido pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que le solicite alguno de los ejidatarios; de allí que en principio, no puede **el tribunal agrario** sustituirse



en dicha facultad, de tal manera que **únicamente podrá conocer en juicio agrario sobre la negativa o falta de pronunciamiento que al respecto hiciera la asamblea del ejido.**

"Por ello, **hasta que exista ese pronunciamiento por parte de la asamblea es que sería procedente el juicio agrario**, caso en el cual correspondería al órgano jurisdiccional pronunciarse respecto de la legalidad y validez de la negativa u omisión de la asamblea respecto de la adopción de dominio pleno solicitada por el ejidatario.

"No obstante, pueden darse casos en los cuales la falta de pronunciamiento de la asamblea respecto de dicho tópico derive no ya de una negativa expresa o de una omisión de pronunciarse sobre ese punto, sino de que fácticamente, aun cuando se instale la asamblea no pueda pronunciarse sobre la adopción del dominio pleno solicitada ante la falta de quórum legal.

"Aquí cabe destacar que la ley no prevé el supuesto relativo a cuando no puede reunirse el mínimo de ejidatarios que prevé la ley para decidir sobre la adopción del dominio pleno solicitado por un ejidatario, al igual como sucede en lo relativo al caso en que el tópico a tratar en la asamblea sea el del destino y uso de tierras (sic) deje 'en conflicto' una o varias de las parcelas.

"Respecto de este último tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 4/2004, localizable en la página 95, Tomo XIX, febrero de 2004, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE «DEJA EN CONFLICTO» O «A SALVO LOS DERECHOS» DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO.', consideró que de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Agraria, se desprende que la asamblea general de comuneros o ejidatarios es el órgano supremo del ejido, al que compete, entre otros asuntos, determinar el destino de las tierras que no estén formamente parceladas, efectuar y reconocer el parcelamiento económico o de



hecho, regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, por tanto, es a dicho órgano a quien, de inicio, corresponde la asignación de tierras, parcelas y solares.

"Ante ello –concluyó la Corte–, cuando la mencionada asamblea al resolver dejar ‘en conflicto’ una determinada parcela o solar, o ‘a salvo los derechos’ del solicitante, tales determinaciones u otras similares **equivalen a una negativa**, de modo que los afectados podrán impugnarla, en términos de lo dispuesto en los artículos 61 de la Ley Agraria y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ante el Tribunal Unitario Agrario, el que está en aptitud de pronunciarse en cuanto al fondo.

"Esas conclusiones las sustentó en las premisas siguientes:

"(Se hace un listado de consideraciones tomadas de la ejecutoria que dio lugar a sustentar la jurisprudencia 4/2004).

"De dichas premisas se obtiene que la solicitud de reconocimiento de un derecho parcelario, debe presentarse y ventilarse inicialmente ante la asamblea general de ejidatarios y sólo en caso de una resolución desfavorable, el interesado podrá hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario.

"Asimismo, que la facultad de la asamblea no es transferible a los tribunales agrarios, aun con el ejercicio de una acción, toda vez que los órganos jurisdiccionales especializados pueden conocer y determinar en juicio sobre el debido ejercicio de las facultades de la asamblea de ejidatarios pero sólo cuando haya sido demandado el análisis de legalidad de aquéllas.

"Aquí, debe destacarse que **la adopción del dominio pleno es un derecho que emana del artículo 27 constitucional** que señala que: ‘**La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos** regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o



con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente **fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela.**'

"La prerrogativa aludida quedó regulada en los artículos 81 y 82 de la Ley Agraria, que disponen la adopción del dominio pleno previo cumplimiento de los requisitos que al efecto prevén.

"En efecto, en la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se observa la voluntad de concebir la prerrogativa para el ejidatario relativa a la adopción del dominio pleno de su parcela, como se advierte de la transcripción relativa en la que al respecto se señaló:

"(Se transcribe)

"Como se observa de la exposición de motivos, la reforma aprobada en mil novecientos noventa y dos, al fijarse como objetivo superar las restricciones del minifundio e incrementar la producción en el campo, modificó los principios característicos del régimen a que estaban sujetos los bienes ejidales.

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado aspectos que sirven de referencia para el caso en estudio, en la contradicción de tesis 57/2001-SS; por ejemplo, destacó que con la multicitada reforma se pretendía el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, el ejercicio de sus derechos, para lo cual se establecerían los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrían asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; que, tratándose de ejidatarios, se abría la posibilidad de transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población.

"Finalmente, se fijarían los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal estaría en aptitud de otorgar al ejidatario el dominio sobre



su parcela. Sentándose así las bases para la creación de un nuevo sistema de transmisión de derechos agrarios.

"Dicha Sala también señaló, que la exposición de motivos de la Ley Agraria es acorde con la de la reforma constitucional, pues se persigue, en relación con el ejido y los ejidatarios, la protección de las tierras ejidales y comunales, mejorar las condiciones de vida de los campesinos; dar seguridad en la tenencia de la tierra; promover la justicia, la productividad y la producción; transferir funciones a los campesinos; liberar la iniciativa de los productores; propiciar formas de asociación y producción; proteger la tierra de los ejidatarios y facilitar el acceso al crédito.

"Asimismo en la contradicción de tesis 10/2006-SS resuelta por la Segunda Sala del Máximo Tribunal se enfatizó la trascendencia de los objetivos que perseguía la reforma aprobada en mil novecientos noventa y dos, destacando al respecto que, en el dictamen de tres de diciembre de mil novecientos noventa y uno, emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como en el emitido el doce de diciembre de mil novecientos noventa y uno, por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Fomento Agropecuario, de Recursos Hidráulicos y Forestales y del Sector Social Agrario de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, respecto a la fracción VII del artículo 27 constitucional, se expuso que mediante dicha reforma, se pretendía otorgar a los ejidatarios autonomía y libertad en el uso y disfrute de las parcelas que tuviesen asignadas, es decir, mediante dicha reforma se buscó conceder a los sujetos individuales de derecho agrario, la plena libertad en el ejercicio de sus derechos relacionados con la explotación de las parcelas asignadas individualmente.

"Por su parte, del dictamen de diecisiete de febrero de mil novecientos noventa y tres emitido por la comisión antes referida de la Cámara de Diputados, así como del de veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y dos, suscrito por las Comisiones Unidas del Sector Social Agrario y de Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se advierte que la nueva Ley Agraria de manera general se creó con el objeto de diversificar las oportunidades e incrementar los



ingresos de los ejidatarios, motivo por el cual se les concedió la oportunidad de explotar sus derechos parcelarios mediante asociaciones o inversiones de terceros, lo cual, en todo caso, propiciaría la atracción de capitales y de nueva tecnología al sector rural, para revertir el rezago agrario y garantizar el crecimiento sostenido de sus actividades productivas.

"El anterior marco conceptual sirve de referente para dejar en claro que la modificación sustancial que sufrió el sistema agrario nacional, tuvo entre otros objetivos los siguientes:

"a) Mejorar las condiciones económicas y sociales de la clase campesina.

"b) Implementar cambios que permitieran mayor libertad en las actividades agrícolas, esto es, se reconoció la capacidad y libertad de los ejidatarios para adoptar formas de asociación y de aprovechamiento con las cuales pudieran atraer inversión al campo, capitalizarlo y revertir el minifundio, lo que implicó el abandono del modelo agrario que rigió previamente en nuestro país, en el cual se privilegiaba el trabajo personal del ejidatario respecto a sus tierras.

"c) Una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, pero que proporcionen mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

"d) Un reconocimiento de la plena capacidad de los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos, para aprovechar su tierra y fijar en la ley el reconocimiento de los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.

"e) Se atiende a la libertad y dignidad que exigen los ejidatarios como individuos.

"f) Que los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener sus mismas condiciones.

"g) Se reconoce la plena capacidad de los ejidatarios y sus responsabilidades, ya que a ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios.



"h) La mayoría calificada del núcleo de población puede otorgar al ejidatario el dominio de su parcela.

"Como se observa, acorde con los propósitos que fijó el legislador en la reforma de mil novecientos noventa y dos se otorgó una mayor libertad y apertura en torno al reconocimiento de los derechos individuales de los ejidatarios sobre sus parcelas, con lo que se ampliaron igualmente las formas de transmisión de los derechos parcelarios y se estableció la posibilidad de adquirir el dominio pleno de la parcela y enajenarla.

"Dicho de otra manera, se reconoció la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. De ahí que señaló el legislador, como ha quedado destacado en párrafos anteriores, que la mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podría otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual, con la cual se reconoce la prerrogativa del ejidatario para solicitar la autorización a la asamblea del ejido sobre el dominio pleno de su parcela.

"Ahora, en asuntos como en el que se estudia en los que a pesar de que se han emitido dos convocatorias para que la asamblea del ejido resuelva sobre la autorización para que el ejidatario adopte el dominio pleno sobre su parcela, sin que ello haya podido someterse a la decisión del máximo órgano del ejido ante la falta del quórum que se requiere para resolver válidamente sobre ese punto (tres cuartas partes de los ejidatarios en la primera convocatoria y la mitad más uno del total de ejidatarios en la segunda y ulteriores), es factible equiparar esa forma de actuar a una negativa implícita de la asamblea respecto de dicha autorización, ante lo cual corresponde al Tribunal Unitario pronunciarse en fondo, esto es, analizar si el ejidatario accionante reúne los requisitos previstos en la ley para que se le otorgue el dominio pleno.

"Lo anterior es así, pues la falta de quórum con motivo de las dos convocatorias a asamblea para tratar ese tema, se traduce en una negativa tácita que sólo puede derivar de la inasistencia injustificada de los ejidatarios convocados a la asamblea para tratar el tópico relativo a la autorización del dominio pleno,



esto es, cuando las convocatorias referidas se hubieran realizado con las formalidades señaladas en la ley para su validez.

"En efecto, cuando un ejidatario pretende que el Tribunal Unitario Agrario se pronuncie sobre la autorización de dominio pleno, derivado de que en dos convocatorias no se tuvo el quórum legal requerido de la asamblea del ejido para dilucidar ese tema, el juzgador debe analizar en primer lugar si se reunieron los requisitos previstos en el artículo 25 de la Ley Agraria para que la convocatoria pueda considerarse válida, pues en caso de que ello no hubiera sucedido, no sería atribuible a los ejidatarios con derechos vigentes convocados, no haber asistido a la asamblea, al no tener plena certeza de que estuvieron en condiciones de conocer las convocatorias respectivas.

"El referido numeral dispone que la asamblea de ejidatarios deberá celebrarse dentro del ejido en el lugar habitual, salvo causa justificada, para ello, deberá expedirse previamente la convocatoria con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, o bien, **cuando menos un mes de anticipación cuando se trata de las hipótesis que prevén las fracciones VII y XIV del artículo 23 del ordenamiento en cita** (la autorización para la adopción del dominio pleno se prevé en la fracción IX), a través de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido, las que contendrán los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión; de todo lo anterior, el comisariado ejidal será responsable de la permanencia de dichas cédulas en los lugares fijados para los efectos de su publicidad hasta el día de la celebración de la asamblea.

"De llegar a determinar el resolutor que se cumplieron esas formalidades, entonces, ante la inasistencia injustificada de los ejidatarios, válidamente puede afirmarse que se configuró una especie de negativa ficta de la solicitud del ejidatario para adoptar el dominio pleno.

"Así, dicha negativa ficta de la asamblea para adoptar el dominio pleno, puede entonces ser analizada y resuelta por el órgano jurisdiccional competente, de tal manera que dilucide si asiste o no el derecho del accionante para adoptar el dominio pleno de su parcela.



"De otro modo se dejaría al ejidatario indefenso ante la falta de quórum legal, pues podría darse el caso de que se convocara a indeterminadas asambleas sin que en ninguna de éstas pueda tenerse el quórum necesario para decidir sobre el otorgamiento del dominio pleno del ejidatario, lo que atentaría contra el derecho de tutela judicial efectiva.

"Lo anterior teniendo en cuenta que, como se desprende del contexto legal expuesto con antelación, a diferencia de lo que sucede con el quórum legal que en segunda o ulterior convocatoria se requiere para la resolución de algunos puntos competencia de la asamblea general, que es 'cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurra', con lo que se elimina la posibilidad de que en forma indefinida se impida que se instale la asamblea respectiva al no reunirse un determinado porcentaje de ejidatarios, y, por tanto, ineludiblemente el máximo órgano del ejido se vea orillado a someter el tópicos respectivo para su aprobación; tratándose de la autorización para la adopción del dominio pleno, se exige la mitad más uno de los ejidatarios, para que sea válida la decisión que al respecto se emita, lo que abre la posibilidad de que no llegue a celebrarse la asamblea correspondiente o se celebre injustificadamente después de un lapso muy prolongado.

"En efecto, al fallar la contradicción de tesis 35/2005-PL el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el derecho a la tutela judicial efectiva, se trata, entre otras cosas, de un derecho gradual y sucesivo que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela eficaz, de modo que las sucesivas etapas en las que la tutela judicial se va gestando y materializando están interconectadas, a su vez, con otros derechos fundamentales, especialmente con los previstos en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son el derecho de audiencia y el debido proceso.

"Así, el respeto irrestricto a la garantía de tutela judicial efectiva implica la prosecución del proceso, pues sólo de esta manera se asegura que se respete debidamente el derecho de audiencia y debido proceso de los individuos.

"Que desde esta perspectiva, el **derecho de acceso a la justicia** se circunscribe como el derecho esencial y base que permite la tutela jurisdiccional



efectiva en todas sus facetas, lo que caracteriza su importancia y la trascendencia de su protección.

"Así, dicha Sala precisó que garantizar el derecho de acceso a la justicia implica que, bajo los supuestos y parámetros que establezca la ley, los órganos jurisdiccionales deberán movilizar su maquinaria para dar solución al conflicto o cuestión jurídica planteada. Ello sobre la base de que el acceso a la justicia es el derecho fundamental que toda persona tiene de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales previamente establecidos, derecho que se encuentra tutelado en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese sentido, el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional previsto en el artículo 17 constitucional es el derecho 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 esa decisión.

"Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, visible en la página 124, Tomo XXV, abril de 2007, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.' (se transcribe texto)

"Conviene señalar que el criterio adoptado, no implica que los Tribunales Unitarios Agrarios sustituyan a la asamblea general de ejidatarios en la facultad de resolver sobre la autorización de la adopción de dominio pleno que de inicio le corresponde; toda vez que el actor formuló ante dicha asamblea su petición, sin que, en su caso, ésta hubiera manifestado su voluntad e interés en que se sometiera para su aprobación, pues estando sus miembros debidamente convocados en dos ocasiones, omitieron asistir a la asamblea respectiva con lo que no sólo incumplen con su correlativa obligación, sino que además producen



con ello una limitación que de adoptar una posición distinta a la de esta sentencia, constituiría un obstáculo insuperable para que un tribunal agrario resuelva el conflicto que sobre la cuestión indicada pueda surgir entre el ejidatario y la asamblea, y en sede jurisdiccional se determine si asiste o no al primero el derecho a la adopción del dominio pleno.

"En el entendido de que la asamblea general de ejidatarios demandada, en su contestación, podrá, en su caso, hacer valer las circunstancias y motivos por los que estime que no es procedente autorizar la adopción del dominio pleno solicitada; y, durante el juicio, aportar las pruebas que estime conducentes para acreditar su postura defensiva.

"Aquí, cabe destacar, que en el caso, inclusive los integrantes del comisariado ejidal, tal como lo precisó la juzgadora, al contestar la demanda se allanaron, para la cual presentaron copia certificada de las convocatorias y acta de asamblea de treinta de mayo de dos mil diecinueve (folio 58), a la que asistieron doce ejidatarios, de donde se desprende que la asamblea autorizó a los representantes ejidales para allanarse 'a todos los hechos de la demanda interpuesta por ***** sobre la autorización para adoptar el dominio pleno de sus parcelas'.

"Recapitulando, de llegar a determinar el resolutor que se cumplieron las formalidades de las convocatorias, respectivamente, entonces, ante la inasistencia injustificada de los ejidatarios, válidamente puede afirmarse que se está ante una especie de negativa ficta de la solicitud del ejidatario para adoptar el dominio pleno.

"Así, dicha negativa tácita de la asamblea para adoptar el dominio pleno, puede entonces ser analizada y resuelta por el juzgador, de tal manera que determine el derecho del accionante para adoptar el dominio pleno de su parcela.

"No obstante debe subrayarse que para analizar si se cumplieron los requisitos de la convocatoria relativa, el tribunal agrario debe contar con los elementos de prueba respectivos.



"Para el caso de que no se encuentren dichos medios de convicción en el expediente, corresponde entonces al juzgador recabarlos para que pueda determinar si se reunieron dichas formalidades.

"En efecto, en materia agraria, la naturaleza de los conflictos que se ventilan alrededor de la clase campesina, obliga al tribunal de origen a desahogar, incluso de oficio, las pruebas que le permitan llegar al convencimiento de que los hechos planteados en la demanda y la contestación serán esclarecidos y se obtendrá la verdad judicial a través del estudio concienzudo de todos los medios de prueba que se tengan al alcance y de los que sea posible procurar su desahogo.

"Al respecto, es aplicable en lo conducente la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la foja 25, Volumen 84, Tercera Parte, del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, de epígrafe siguiente: 'AGRARIO. AMPARO EN MATERIA AGRARIA. SUS NOTAS DISTINTIVAS.' (se transcribe texto)

"También es aplicable al caso el criterio que este órgano jurisdiccional comparte, emitido por el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, visible en la página 396, Tomo I, mayo de 1995, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos datos se transcriben enseguida: 'PRUEBAS. EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. DEBE RECABAR AUN DE OFICIO LAS OFRECIDAS Y DEMÁS ELEMENTALES PARA ANALIZAR Y DECIDIR A VERDAD SABIDA LA CUESTIÓN PROPUESTA.' (se transcribe texto)

"En conclusión, en asuntos como en el que se estudia a pesar de que se han emitido dos convocatorias para que la asamblea del ejido determine sobre la autorización para la adopción del dominio pleno de un ejidatario, lo cual no pudo someterse a la decisión de la asamblea ante la falta del quórum requerida para dilucidar ese tema (tres cuartas partes de los ejidatarios en la primera convocatoria y la mitad más uno del total de ejidatarios en la segunda y ulteriores), equivale a una negativa de dicha autorización, ante lo cual corresponde al Tribunal Unitario pronunciarse en fondo, esto es, analizar si el ejidatario accionante reúne los requisitos legales para que se le otorgue el dominio pleno.



"Pero para ello, previamente debe pronunciarse el juzgador sobre la legalidad de las convocatorias respectivas, dado que es la inasistencia injustificada de los ejidatarios traducida en la falta del quórum legal, lo que hace que se considere como una negativa de la autorización de dominio pleno solicitada por el ejidatario.

"Luego, de superar la legalidad de las convocatorias relativas, entonces, procederá al estudio de la acción para dirimir si la impetrante reúne los requisitos previstos en los artículos 24 a 28, 31 y 81 de la Ley Agraria, para que se le otorgue el dominio pleno.

"Consecuentemente, procede conceder al quejoso la protección constitucional solicitada.

"Efecto de la protección constitucional.

"La Magistrada del Tribunal Unitario Agrario deberá:

"1. Dejar insubsistente la sentencia reclamada.

"2. De no contar en el expediente con los elementos de convicción que le permitan analizar que las convocatorias se hubieren realizado con las formalidades previstas en la ley, deberá reponer el procedimiento para recabarlas de oficio.

"3. De contar con dichos elementos probatorios, analizar que las convocatorias se hubieren realizado con las formalidades previstas en la ley.

"4. De concluir que se cumplieron dichas formalidades con plenitud de jurisdicción, proceda al estudio de la acción intentada por el quejoso; esto es, resuelva si reúne los requisitos legales para que adquiera el dominio pleno sobre su parcela.

"Similares consideraciones sustentó este Tribunal Colegiado, por mayoría de votos, al resolver los amparos directos números 569/2015 y 568/2015, en



sesiones de veinticinco de febrero y diez de marzo de dos mil dieciséis, respectivamente.

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Amparo, se resuelve:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** , en contra del acto reclamado de la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 11, consistente en la sentencia de tres de julio de dos mil diecinueve, dictada en el expediente agrario ***** .

"Notifíquese."

2. En tanto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, al resolver el amparo directo administrativo 12/2018 (en adelante ADA. 12/2018), en sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de sus integrantes, sostuvo en lo conducente, las consideraciones y punto resolutivo siguiente:

"QUINTO.—**Estudio y análisis.**

"Los conceptos de violación son infundados, los cuales serán estudiados de manera conjunta con apoyo en el artículo 76 de la Ley de Amparo, sin que este Tribunal Colegiado advierta alguna razón que amerite suplir la deficiencia de la queja del ejidatario impetrante, en términos del artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo.

"En principio, es conveniente precisar que es correcta la precisión del tema controvertido en el juicio agrario de origen.

"Lo anterior porque, en efecto, conforme a lo expresado en la demanda agraria, la cuestión que debía dilucidar la autoridad responsable en la sentencia versó sobre si le asiste o no el derecho al actor, ahora quejoso, ante la omisión de la asamblea, a obtener la autorización de adopción del dominio pleno de su parcela ejidal, identificada en la demanda agraria y en los documentos



presentados en el juicio con el número ***** , del ejido '*****', Municipio de Tarimoro, Guanajuato.

"Asimismo, es acertada la determinación de fondo de la sentencia reclamada, en el sentido de que son improcedentes las pretensiones intentadas en la demanda agraria, debido a que la autoridad responsable carece de facultades para conceder la autorización para la adopción del dominio pleno sobre tierras ejidales, ya que la resolución de esa cuestión es propia y exclusiva de la asamblea general de ejidatarios y, que en el caso, no está demostrada en autos la determinación con la cual se acredite que es voluntad o no de la demandada, de conceder a sus integrantes la adopción de dominio pleno sobre las parcelas que usufructúan.

"En efecto, de conformidad con el artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los Tribunales Unitarios deben conocer, por razón de territorio, de las controversias que se les planteen en relación con las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, en materia agraria, entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avocindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.

"Lo anterior tiene como presupuesto que las autoridades internas del ejido se conciben como órganos de representación, ejecución y solución de conflictos, de manera que el ejidatario no tiene la posibilidad jurídica de instar por la vía de la jurisdicción ante el Tribunal Unitario Agrario sus derechos, sino que dicha atribución compete al órgano interno del ejido **y solamente que la asamblea general se haya pronunciado**, es factible su impugnación ante dicho tribunal, de conformidad con la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Federal, que establece:

"(Se transcribe)

"Para tal efecto, debe tenerse presente que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos segundo y tercero.



"De la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se sigue que la reforma constitucional tuvo como objetivo primordial, en lo relativo a la justicia agraria, proteger los derechos de las personas del campo, proporcionándoles seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad, otorgando para tal efecto carácter federal a la jurisdicción agraria, destacando concretamente los problemas de límites y de tenencia de esos núcleos de población.

"Por una parte, con la creación de los tribunales agrarios se buscó terminar con los procedimientos mixtos ante autoridades administrativas y, por otra, acercar la justicia a los hombres del campo estableciendo la vía jurisdiccional ante los tribunales agrarios.

"Sin embargo, la atribución encomendada a dichos órganos debe ser compatible con la naturaleza del ejido y de las funciones que a la vez han sido encomendadas a los órganos internos de éste.

"Por ello, en el caso se destaca que la autorización a los ejidatarios para que adopten el **dominio pleno** sobre sus parcelas, es una facultad que el legislador reservó, exclusivamente, para la asamblea ejidal, como se advierte de la fracción IX del artículo 23 de la Ley Agraria.

"Al respecto, es pertinente señalar que la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal de mil novecientos noventa y dos, tuvo la finalidad de revertir el creciente minifundio y capitalizar el campo para incrementar la productividad, por lo cual la Ley Agraria (artículos 76 a 86) otorgó a los ejidatarios las siguientes prerrogativas:

"- Decidir las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de los recursos productivos;

"- Asociarse entre sí, con el Estado o con terceros;

"- Otorgar el uso de sus tierras;



"- Transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población;

"- La posibilidad de que la asamblea ejidal les otorgue el dominio sobre su parcela; y,

"- El respeto de su derecho de preferencia en caso de enajenación de parcelas.

"Sin embargo, **el ejercicio de esas prerrogativas no comprende actos de pleno dominio sobre sus parcelas, sino exclusivamente el derecho de aprovechamiento, uso y disfrute**, como lo establecen los artículos 14 y 76 de la Ley Agraria, porque, en contrapartida, el único titular del derecho de propiedad de las tierras es el ejido, como lo dispone el artículo 9o. de la citada ley.

"Ahora, para que los ejidatarios puedan adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas, el artículo 81 de la Ley Agraria señala que ello puede ocurrir, cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, **y así lo resuelva la asamblea** que cumpla con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley.

"Al respecto, conviene precisar que existen dos clases de asambleas, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Agraria, que textualmente establece:

"(Se transcribe)

"En efecto, del precepto legal transcrito, se desprende que hay dos clases de asambleas: las que tratan temas de menor trascendencia al interior del ejido y las de mayor importancia, por vincularse con los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria.

"En el caso de las primeras, para la instalación válida de la asamblea se requiere un quórum de cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, y tratándose de la segunda o ulterior convocatoria es intrascendente el número de



ejidatarios que concurran, pues con los presentes se podrá celebrar, supuesto en que aplica la regla del artículo 27 de la Ley Agraria de que las resoluciones se toman válidamente por mayoría de los presentes y resultan obligatorias para los ausentes y disidentes, teniendo el presidente del comisariado voto de calidad.

"En cambio, tratándose de la celebración de la asamblea en que se resuelva sobre la adopción del dominio pleno (fracción IX del artículo 23 de la Ley Agraria), no es válida la instalación cualquiera que sea el número de ejidatarios presentes con motivo de la segunda o ulterior convocatoria, ya que, en virtud de la primera, el quórum debe ser de cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios y para la segunda o ulteriores cuando se encuentre presente la mitad más uno de los ejidatarios, por lo cual el legislador estableció requisitos extraordinarios para que la asamblea resuelva sobre la adopción del dominio pleno.

"De los elementos hasta aquí expuestos, se sigue que compete exclusivamente a la asamblea general de ejidatarios, como órgano interno supremo, entre otras facultades, autorizar que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas.

"Por tanto, la solicitud de adopción del dominio pleno de parcelas debe presentarse y ventilarse ante la asamblea general de ejidatarios y sólo en caso de una resolución desfavorable, el interesado puede hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario, con base en el artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

"Así es, no pueden de primera intención ocuparse los tribunales agrarios de una autorización de dominio pleno de parcelas ejidales, aun con el ejercicio de una acción, toda vez que los órganos jurisdiccionales especializados pueden conocer y determinar en juicio sobre el debido ejercicio de las facultades de la asamblea de ejidatarios pero **sólo cuando haya sido demandado el análisis de legalidad de aquéllas**, sin que pueda sostenerse válidamente que los tribunales agrarios pueden ejercitar atribuciones en sustitución de dicha asamblea, pues no hay elementos jurídicos para sustentar tal posición y sí, en cambio, como se ha visto, la voluntad del legislador ha sido seguir reconociendo la estructura fundamental del ejido y las facultades específicas de sus órganos internos.



"Aceptar una sustitución de los tribunales agrarios en el ejercicio de la función en comento, significaría contravenir el principio general de derecho que establece que donde la ley no distingue, no se debe distinguir.

"Consecuentemente, cuando la asamblea general de ejidatarios ya resolvió sobre la adopción del dominio pleno, sí corresponde a los tribunales agrarios resolver si dicha determinación se encuentra ajustada a derecho; sin embargo, si la asamblea no ha emitido algún pronunciamiento ante la imposibilidad de su instalación válida, los tribunales agrarios no pueden resolver, puesto que implicaría una sustitución de facultades.

"Conclusión que concilia, por una parte, la naturaleza y organización del ejido y las facultades de sus órganos internos; y, por otra, las atribuciones jurisdiccionales de los tribunales agrarios competentes para que en caso de conflicto o inconformidad, dirima la cuestión agraria que se suscite.

"Similares consideraciones sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 80/2003-SS, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, en cuya ejecutoria estableció:

"(Se transcribe)

"Ahora, en el juicio de origen, el actor, aquí quejoso, demandó ante el Tribunal Unitario Agrario, la autorización de la adopción de dominio pleno de su parcela ejidal '*****', del ejido '*****', Municipio de Tarimoro, Guanajuato, en virtud de la omisión de la asamblea general de ejidatarios de hacerlo, ya que le manifestaron que no era posible reunirse por falta de quórum.

"Para demostrar tal aspecto, el accionante aportó las siguientes pruebas:

"I. La primera, segunda y tercera convocatorias de fechas doce de octubre, trece de noviembre de dos mil quince, y la última sin fecha, respectivamente, mediante las cuales el comisariado convocó a todos los ejidatarios miembros del ejido '*****', Municipio de Tarimoro, Guanajuato, para que asistieran a la asamblea general a celebrarse los días trece de noviembre, cuatro y diecisiete de diciembre de dos mil quince, para tratar como tema central la autorización de los ejidatarios interesados para que adopten el dominio pleno de sus parcelas ejidales, entre ellos el ahora quejoso.



"II. Actas de no verificativo de la primera convocatoria, de trece de noviembre de dos mil quince, con firmas autógrafas de los integrantes del comisariado ejidal, del representante de la Procuraduría Agraria, y el Notario Número Ocho del Partido Judicial de Salvatierra, Guanajuato, en la que se asentó que no fue posible celebrar la asamblea por falta de quórum, pues **de ciento trece ejidatarios vivos, se computó la asistencia de sólo siete ejidatarios**, por lo que se ordenó emitir la segunda convocatoria.

"III. Actas de no verificativo de la segunda convocatoria, de cuatro de diciembre de dos mil quince, con firmas autógrafas de los integrantes del comisariado ejidal, del representante de la Procuraduría Agraria, y el Notario Número Ocho del Partido Judicial de Salvatierra, Guanajuato, en la que se asentó que no fue posible celebrar la asamblea por falta de quórum, pues **de ciento trece ejidatarios vivos, se computó la asistencia sólo de once ejidatarios**, por lo que se ordenó emitir la tercera convocatoria.

"IV. Actas de no verificativo de la tercera convocatoria, de diecisiete de diciembre de dos mil quince, con firmas autógrafas de los integrantes del comisariado ejidal, del representante de la Procuraduría Agraria y el Notario Número Ocho del Partido Judicial de Salvatierra, Guanajuato, en la que se asentó que no fue posible celebrar la asamblea por falta de quórum, pues **de ciento trece ejidatarios vivos, se computó la asistencia sólo de diecisiete ejidatarios**, sin la expedición de ulterior convocatoria.

"Constancias de las cuales se advierte que el comisariado ejidal del referido poblado, convocó en tres ocasiones a asamblea general para poner a consideración la autorización de dominio pleno solicitado, entre otros ejidatarios, por el aquí quejoso; sin embargo, no se logró verificar la asamblea de mérito, por no reunirse el quórum que exige para tales efectos el artículo 26 de la Ley Agraria, ya que a la primera convocatoria no acudieron cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios, pues de ciento trece ejidatarios vivos, fueron sólo siete, y en la segunda y ulterior, tampoco acudieron la mitad más uno de los ejidatarios, pues de los ciento trece, fueron once y diecisiete ejidatarios por cada una de las convocatorias.

"Luego, de lo antes expuesto, se advierte que como bien lo concluyó la responsable, en autos, no se encuentra demostrada una determinación con



la cual se acredite que es voluntad o no de la asamblea demandada, de conceder a sus integrantes la adopción de dominio pleno sobre las parcelas que usufructúan; por tanto, en efecto, ese tribunal agrario carece de facultades para conceder la autorización para la adopción del dominio pleno sobre tierras ejidales que se demandó, ya que la resolución de esa cuestión es propia y exclusiva de la asamblea general de ejidatarios, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IX (sic) de la Ley Agraria.

"En ese orden de ideas, contrario a lo que sostiene el impetrante, la sentencia reclamada no carece de fundamentación y motivación, pues de su lectura íntegra se advierte que la responsable, de forma acertada, precisó las razones particulares y circunstancias especiales del caso, por la que declaró improcedente la acción intentada por el ahora quejoso; a saber, que ese tribunal agrario carece de facultades para autorizar la adopción de dominio pleno de la parcela ejidal solicitada por el actor, porque esa determinación es facultad exclusiva de la asamblea general de ejidatarios, y en el caso, no se demostró que exista una determinación con la que se acredite que es voluntad o no de la asamblea demandada, de conceder a sus integrantes la adopción de dominio pleno sobre las parcelas que usufructúan, materia de estudio por ese órgano jurisdiccional; lo que apoyó en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, así como los numerales 9o., 14, 23, fracción IX, 76, 79, 81 y 82 de la Ley Agraria; lo cual se encuentra ajustado a derecho, conforme a los razonamientos previamente expuestos en el presente fallo.

"Por otra parte, también es infundado que la autoridad responsable interpretó de manera incorrecta los artículos 22 a 27 de la Ley Agraria, toda vez que ante la falta de quórum en las asambleas (primera, segunda y ulterior –tercera–convocatorias), la asamblea general de ejidatarios no tuvo la posibilidad jurídica de pronunciarse sobre la autorización de la adopción del dominio pleno; por ello, al no demostrarse un pronunciamiento expreso por parte de dicha asamblea, sobre la autorización de mérito, el tribunal de manera acertada se declaró carente de facultades para resolver al respecto, por ser una atribución legalmente reservada, exclusivamente, a esa asamblea.

"Lo anterior no implica que el actor, ahora quejoso, quede indefenso ante la falta de celebración de la asamblea para deliberar sobre el punto.



"Por una parte, porque si la promoción del juicio de origen estuvo motivada por la falta de celebración de la asamblea para que en ella se decidiera sobre la autorización al actor, ahora quejoso, de adoptar el dominio pleno sobre su parcela, por falta del quórum requerido, según lo relatado en los hechos cuatro y cinco, corroborado con las constancias visibles de las fojas 7 a 12 del expediente agrario consistentes en las convocatorias y actas de no verificativo; entonces, en todo caso, el planteamiento de la demanda no debió ser para que el tribunal responsable resolviera directamente sobre dicha autorización, sino para que obligara a la asamblea demandada a cumplir con el deber que le impone el artículo 23 de la Ley Agraria de reunirse por lo menos una vez cada seis meses, o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre, y sea ese órgano supremo de representación el que se pronuncie sobre la autorización de adopción del dominio pleno.

"Y, por otra parte, no debe perderse de vista que la Ley Agraria estableció los requisitos que permiten tener una mayor certeza jurídica para efecto del ejercicio de algunos de los derechos exclusivos de las asambleas, por lo cual, si bien, éstas están facultadas para autorizar a los ejidatarios a adquirir el dominio pleno de su parcela, también lo es que ello se encuentra supeditado al cumplimiento de aquellos requisitos; por tanto, la decisión de la autoridad responsable se encuentra ajustada a derecho.

"En otro aspecto, distinto a lo que sostiene el impetrante, la asamblea demandada no se allanó a las prestaciones demandadas, de hecho, no compareció a la audiencia de ley a contestar la demanda y, por ello, se le tuvo por contestada en su perjuicio.

"Ahora, la responsable no inobservó la falta de comparecencia de la demandada al juicio de origen y que se le haya tenido por contestada la demanda en su perjuicio; sin embargo, tal determinación no le beneficia de forma alguna, ya que al tener por contestada la demanda en ese sentido, sólo reafirma el hecho de que la asamblea no ha autorizado al quejoso el dominio pleno de la parcela que defiende, y el resultado es el mismo, en cuanto a que el tribunal agrario carece de facultades para resolver tal aspecto por ser atribuciones exclusivas de la asamblea.



"Asimismo, es infundado el argumento del peticionario del amparo, en el que alega que el acto reclamado viola sus derechos humanos, consagrados en el artículo 1o. constitucional, derivados del artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del artículo 23 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre, así como del artículo 11.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vinculados con el derecho de propiedad.

"Lo anterior es así, ya que la interpretación que hizo el tribunal responsable para emitir la sentencia reclamada, tiene justificación legal en la medida que existen requisitos excepcionales para resolver sobre el dominio pleno de las parcelas, y la referencia de aquella normatividad constituye un sistema de interpretación favorable que no modifica las regulaciones internas, conforme a la siguiente jurisprudencia: [Se transcriben datos de localización y texto de la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro (sic): 'PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.']

"Además, las disposiciones internacionales a que se refiere, señalan que toda persona tiene derecho a la propiedad privada, pero no debe perderse de vista o soslayarse que, como el propio promovente del amparo lo admite, el derecho agrario tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Federal, cuya fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, reservando a la ley secundaria la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas, la tierra para el asentamiento humano y la regulación del aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

"Asimismo, deja a la ley secundaria regular el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela, estableciendo los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; **igualmente fijar los requisitos y procedimientos con-**



forme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela y en caso de enajenación de parcelas respetar el derecho de preferencia que prevea la ley.

"También reservó a la ley secundaria regular la organización y funciones de la asamblea general como órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, y del comisariado ejidal o de bienes comunales. Todo lo cual fue reglamentado con la expedición de la Ley Agraria.

"Luego, en el ámbito interno del Estado Mexicano existe una regulación constitucional y legal especial para el derecho agrario, como un derecho de clase, conforme a la cual el ejido es el propietario de las tierras ejidales y los ejidatarios sólo tienen el uso y disfrute de las parcelas que la asamblea ejidal les asigne. Se trata de una modalidad de la propiedad con una función social, en el sentido de que las tierras satisfacen las necesidades colectivas de un núcleo de población. En ese sentido, cabe citar las siguientes tesis y jurisprudencias: [Se transcriben datos de localización y texto de la tesis 2a. CXXVIII/2015 (10a.), titulada: 'RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.', así como de las jurisprudencias 2a./J. 56/2014 (10a.) y P./J. 20/2014 (10a.), de rubros (sic): 'PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.' y 'DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.'].

"Por último, cabe destacar que no resulta aplicable por analogía a la presente controversia la jurisprudencia 2a./J. 4/2004 visible en la página 95 del



Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, de rubro: 'ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE «DEJA EN CONFLICTO» O «A SALVO LOS DERECHOS» DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO.', ya que el supuesto que examinó fue el relativo a cuando la asamblea se celebra y 'deja en conflicto' el asunto relativo a la facultad exclusiva, en cuyo caso se consideró que sí existe una resolución de ese órgano supremo y, por tanto, el tribunal agrario debe resolver la controversia con base en el artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

"Sin embargo, cuando no existe la celebración de la asamblea por falta de quórum, tal circunstancia no puede ser equiparada con aquel supuesto, ya que al respecto no existe alguna resolución de la asamblea, y la propia jurisprudencia, en el estudio de las consideraciones de la ejecutoria precisó que aquellos tribunales pueden conocer de los conflictos sobre las facultades exclusivas de la asamblea de ejidatarios cuando se demande el análisis de legalidad de aquellas y que es la asamblea la que debe externarse en primer lugar, sin que pueda sostenerse válidamente que los tribunales agrarios pueden ejercitar atribuciones en sustitución de dicha asamblea.

"En suma, ante lo infundado de los conceptos de violación y no advertirse alguna ilegalidad, debe negarse el amparo solicitado.

"Atendiendo a que la demanda de amparo se presentó el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete este asunto se resuelve con apoyo en la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; y aquella jurisprudencia integrada conforme a la legislación de la materia abrogada, que también se contiene en este fallo, se cita en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la ley en vigor.

"Por lo expuesto y fundado en los artículos 73, 74, 75, 76, 183 y 217 de la Ley de Amparo, se resuelve:



"ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , contra la sentencia pronunciada por la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 11, el nueve de octubre de dos mil diecisiete en el juicio agrario número ***** .

"Notifíquese."

3. Asimismo, como lo señaló la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 11, en el escrito de denuncia transcrito en el resultando primero de esta sentencia, destaca que el propio **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, al resolver el diverso amparo directo administrativo 820/2016 (en adelante ADA. 820/2016), en sesión de seis de julio de dos mil diecisiete por unanimidad de votos de sus integrantes, sostuvo en lo conducente, el mismo criterio que asumió al fallar el ADA. 12/2018, previamente aludido, con la única variante de que, en la ejecutoria relativa, lo concerniente al allanamiento de la parte demandada se abordó de la siguiente manera:²

² La información relativa, fue tomada de la versión electrónica de la sentencia correspondiente al ADA. 820/2016, almacenada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, la cual constituye un hecho notorio para este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito en términos de la siguiente jurisprudencia: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional



"Por otra parte, la circunstancia de que el comisariado ejidal, al contestar la demanda, se hubiera allanado y que para tal efecto presentó el acta agregada de la foja 70 a la 75 del expediente agrario, relativa a la autorización de la asamblea para que se allanara a las pretensiones del actor; no puede conllevar a las consecuencias jurídicas de esa actitud procesal, en virtud de que esa determinación estuvo avalada apenas por treinta y dos ejidatarios de los doscientos setenta y cuatro vivos, por lo cual, si corresponde en exclusivo a la asamblea resolver sobre la adopción del dominio pleno, en la que se requiere una mayoría calificada (tres cuartas partes con motivo de la primera convocatoria y la mitad más uno en la segunda o ulteriores), entonces por mayoría de razón, para la validez jurídica de la autorización del allanamiento, esa mayoría también debe convalidar la decisión al respecto, lo cual no ocurre.

"De considerar lo contrario, el acta de la asamblea que presentó en el caso el comisariado ejidal con la contestación de demanda para demostrar que tenía la autorización para allanarse a la demanda, se constituiría como una estrategia legal para soslayar el cumplimiento de los requisitos que, de manera excepcional, prevé la Ley Agraria para la válida instalación y celebración de la asamblea de formalidades especiales para decidir sobre la autorización de la adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales.

"Por tanto, la decisión de la autoridad responsable se encuentra ajustada a derecho y no inobservó las disposiciones internacionales que cita el quejoso, ya que la interpretación que hizo tiene justificación legal en la medida que existen requisitos excepcionales para resolver sobre el dominio pleno de las parcelas, y la referencia de aquella normatividad constituye un sistema de interpretación favorable que no modifica las regulaciones internas."

diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente.". [Décima Época. Con número de registro digital: 2017123. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, materia común, tesis: P./J. 16/2018 (10a.), página 10 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas].



CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

1. Consideraciones previas.

A efecto de precisar los temas de estudio materia de esta ejecutoria, es pertinente señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado jurisprudencialmente cuáles son los requisitos necesarios para la existencia de una contradicción de tesis, a saber:

1.1 La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

1.2 Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas, lo que incluso puede configurarse aunque uno de los criterios contendientes sea implícito, siempre que su sentido pueda deducirse indubitadamente de las circunstancias particulares del caso.

Las jurisprudencias a que se aluden son del tenor literal siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios



jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se 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); y,



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no solo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición." (Novena Época. Con número de registro digital: 169334. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, materia común, tesis: P./J. 93/2006, página 5).

1.3 Lo anterior, además, en el entendido de que en términos del artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 222 a 226 de la Ley de Amparo y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para dirimir una contradicción de tesis **sólo es requisito que el criterio jurídico sustentado por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes derive de una ejecutoria**



en la cual se haya examinado un punto concreto de derecho, con características de generalidad y abstracción, pues la regla de estudio para determinar la existencia de una contradicción de criterios consiste en que hay tesis a pesar de que no se haya redactado ni publicado en la forma establecida en la legislación aplicable.

Sobre esto último, se invoca por identidad jurídica la jurisprudencia 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados." (Novena Época. Con número de registro digital: 190917. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, materia común, tesis: 2a./J. 94/2000, página 319).

1.4 Finalmente, se menciona que para la determinación sobre la existencia de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, **tampoco**



obsta el que uno de los criterios contendientes haya sido emitido por mayoría de votos, pues así ha sido interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sustentar la siguiente jurisprudencia:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EXISTE AUN CUANDO LAS SENTENCIAS QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS RELATIVOS HAYAN SIDO EMITIDAS POR MAYORÍA DE VOTOS. Los artículos 184, fracción II, de la Ley de Amparo y 35, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden emitirse válidamente por mayoría de votos, de manera que, desde el punto de vista formal, contienen el criterio del órgano jurisdiccional que las pronuncia y, por ende, son idóneas para la existencia de contradicción de tesis." (Novena Época. Con número de registro digital: 168699. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, materia común, tesis: 2a./J. 147/2008, página 444).

Hechas las anteriores aclaraciones, procede ahora decidir respecto a la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis denunciada por la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 11, con residencia en esta ciudad, como resolutora de los juicios agrarios 176/2019, 229/2016 y 230/2016 de su estadística.

2. Datos relevantes.

La parte que figuró como actora en los juicios agrarios 176/2019, 229/2016 y 230/2016, pretendió obtener **autorización** jurisdiccional para adoptar el **dominio pleno** sobre diversas parcelas, ya que, por **falta de quórum** en el ejido correspondiente **no** ha tenido **verificativo la asamblea** prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, lo cual, adujo, equivale a una negativa ficta impugnante ante los Tribunales Unitarios Agrarios.

Así, una vez emplazada, la parte **demandada** en los juicios agrarios 176/2019 y 229/2016, por conducto de su comisariado ejidal, **se allanó** a las pretensiones de la parte actora, para lo cual fue exhibida el acta de asamblea en la que se



hizo constar esa decisión; en tanto que, en el diverso expediente 230/2016 el ejido fue **omiso en dar contestación** a la demanda promovida en su contra, al no haber comparecido a la audiencia de ley.

En todos los casos sometidos a estudio de la titular del Tribunal Unitario Agrario Distrito 11, con residencia en esta ciudad, se declaró **improcedente** la acción ejercida por la parte actora, bajo la consideración sustancial consistente en que en términos de la legislación aplicable, la **autorización** de los ejidatarios para que adopten el dominio pleno es **una facultad exclusiva de la asamblea general de ejidatarios**, de modo tal, que la falta de celebración de la reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, por ausencia de quórum, no hace legalmente factible su impugnación, al no resultar equivalente a una decisión negativa.

En consecuencia, al resolver los juicios agrarios 176/2019, 229/2016 y 230/2016 la titular del Tribunal Unitario Agrario Distrito 11, con residencia en esta ciudad, desestimó las pretensiones de la parte actora, al **no ser jurídicamente factible sustituirse en las facultades que son exclusivas de la asamblea de ejidatarios correspondiente**.

3. Análisis del caso.

A) Ahora bien, al resolver el ADA. 421/2019, en el que fue señalado como acto reclamado la sentencia definitiva pronunciada en el expediente 176/2019 el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** declaró **fundados** los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa y, por ende, **concedió** la protección constitucional solicitada, partiendo de la base consistente en que, si bien, corresponde a la asamblea general de ejidatarios como órgano supremo del ejido pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que le solicite alguno de los ejidatarios (lo cual, desde luego, implica que, en principio, no pueden los tribunales agrarios sustituirse en dicha facultad); sin embargo, lo cierto era que, la **falta de quórum** para poder instalar la reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, resulta **equivalente a una negativa similar** a aquellas que sostienen el sentido de la **jurisprudencia 2a./J. 4/2004**, visible en la página 95 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, con nú-



mero de registro digital: 182246, de rubro: "ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO." y, por ende, dicho órgano colegiado interpretó que **sí es procedente la impugnación propuesta ante el Tribunal Unitario Agrario conducente.**

Tan es así que, en términos del numeral 27 de la Constitución Federal, la adopción del dominio pleno es un derecho tendente a otorgar a los ejidatarios autonomía y libertad en el uso y disfrute de sus parcelas; siendo que, desde la perspectiva del derecho humano de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 del propio ordenamiento constitucional, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** destacó que la falta de quórum legal, equiparado a una negativa implícita o ficta de la asamblea de autorizar el dominio pleno, da lugar a que, en principio, el juzgador analice si se reunieron los requisitos legales previstos en el artículo 25 de la Ley Agraria, respecto de las convocatorias relativas y de ser lo conducente, se dilucide si al interesado le asiste o no el derecho objeto de la controversia, esto es, la adopción del dominio pleno de alguna parcela ejidal, pues **de otra manera se actualizaría un obstáculo insuperable para que, en sede jurisdiccional, se resuelva el fondo de dicha pretensión.**

Máxime que, en su caso, la asamblea de ejidatarios podrá: "... hacer valer las circunstancias y motivos por los que estime que no es procedente autorizar la adopción del dominio pleno solicitada; y, durante el juicio, aportar las pruebas que estime conducentes para acreditar su postura defensiva."; siendo que, por las particularidades del juicio agrario 176/2019 el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, destacó que: "... los integrantes del comisariado ejidal, tal como lo precisó la juzgadora, al contestar la demanda se allanaron, para la cual presentaron copia certificada de las convocatorias y acta de asamblea de treinta de mayo de dos mil diecinueve (folio 58), a la que asistieron doce ejidatarios, de donde se desprende que la asamblea autorizó a los representantes ejidales para allanarse 'a todos los



hechos de la demanda interpuesta por ***** sobre la autorización para adoptar el dominio pleno de sus parcelas'."

Así fue como el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, **concluyó** que corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios pronunciarse sobre el fondo del asunto, esto es: "analizar si el ejidatario accionante reúne los requisitos legales para que se le otorgue el dominio pleno"; en el entendido de que, para ello, primero debe analizarse la legalidad de las convocatorias respectivas, dado que: "... es la inasistencia injustificada de los ejidatarios traducida en la falta del quórum legal, lo que hace que se considere como una negativa de la autorización de dominio pleno solicitada por el ejidatario", de manera que una vez superado ese tema, corresponde: "dirimir si la impetrante reúne los requisitos previstos en los artículos 24 a 28, 31 y 81 de la Ley Agraria, para que se le otorgue el dominio pleno", todo lo cual, además, se rige bajo los principios de acopio oficioso de pruebas.

De ahí que la **concesión** del amparo materia del ADA. 421/2019, tuviera los efectos siguientes: (1) Dejar insubsistente la sentencia reclamada; (2) de no contar en el expediente con los elementos de convicción que le permitieran a la responsable analizar que las convocatorias se hubieren realizado con las formalidades previstas en la ley, debía reponerse el procedimiento para recabarlas de oficio; (3) de contar con dichos elementos probatorios, debía analizarse que las convocatorias se hubieren realizado con las formalidades previstas en la ley; y, (4) de concluir que se cumplieron dichas formalidades, con plenitud de jurisdicción, la autoridad responsable debía proceder al estudio de la acción intentada; esto es, a resolver si el interesado reúne los requisitos legales para que adquiera el dominio pleno sobre su parcela.

B) Por su parte, al resolver el ADA. 12/2018, así como el ADA. 820/2016, en los cuales fue señalado como acto reclamado la sentencia pronunciada en los expedientes 229/2016 y 230/2016, respectivamente, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** declaró **infundados** los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa y, por ende, **negó** la protección constitucional solicitada, partiendo de la base consistente en que es **improcedente** la acción intentada ya que corresponde a la asamblea general de ejidatarios como órgano supremo del ejido pronunciarse



en relación con la adopción del dominio pleno que le solicite alguno de los ejidatarios, lo cual, a su vez, implica que, *prima facie*, **no pueden los tribunales agrarios sustituirse en dicha facultad, al no existir elementos jurídicos para dar sustento a dicha posición.**

Asimismo, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que en términos del artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, la facultad reservada exclusivamente para la asamblea ejidal, por su trascendencia, debe cumplir con ciertos requisitos extraordinarios para que la reunión se considere válida; siendo que, en todo caso, su falta de celebración por ausencia de quórum, daría lugar a analizar el cumplimiento del deber que tiene la asamblea de reunirse, por lo menos, cada seis meses, y no, a que los Tribunales Unitarios Agrarios analicen si es factible la autorización para adoptar el dominio pleno de alguna parcela, por lo cual la parte interesada no queda en estado de indefensión ante la falta de celebración de la asamblea para deliberar sobre ese punto, ya que los requisitos y procedimientos de conformidad con los cuales se puede acceder a tal prerrogativa, forman parte de una modalidad de la propiedad con una función social.

Por lo demás, al resolver el ADA. 12/2018 el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** destacó que la parte demandada en **ningún momento se allanó** a las pretensiones de la actora, al no haber comparecido a la audiencia de ley respectiva; en tanto que, en la ejecutoria correspondiente al ADA. 820/2016, el **allanamiento** del comisariado ejidal se calificó **carente de consecuencias jurídicas**, en virtud de que la autorización para proceder de esa forma "... *estuvo avalada apenas por treinta y dos ejidatarios de los doscientos setenta y cuatro vivos*"; siendo que, para la adopción del dominio pleno, se requiere una mayoría calificada (tres cuartas partes con motivo de la primera convocatoria y la mitad más uno en la segunda o ulteriores).

En ese contexto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** también consideró que **no resulta aplicable** por analogía el criterio contenido en la **jurisprudencia 2a./J. 4/2004**, visible en la página 95 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, con número de registro digital: 182246, de



rubro: "ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO." y, por ende, dicho órgano colegiado concluyó que no es procedente la impugnación propuesta ante el Tribunal Unitario Agrario conducente, en la medida que en tal asunto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinó el supuesto relativo a cuando la asamblea se celebra y decide "dejar en conflicto" la asignación de una parcela, de modo tal, que: "... cuando no existe la celebración de la asamblea por falta de quórum, tal circunstancia no puede ser equiparada con aquel supuesto, ya que al respecto no existe alguna resolución de la asamblea, y la propia jurisprudencia, en el estudio de las consideraciones de la ejecutoria, precisó que aquellos tribunales pueden conocer de los conflictos sobre las facultades exclusivas de la *asamblea de ejidatarios cuando se demande el análisis de legalidad de aquellas y que es la asamblea la que debe externarse en primer lugar, sin que pueda sostenerse válidamente que los tribunales agrarios pueden ejercitar atribuciones en sustitución de dicha asamblea.*"

En consecuencia, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** declaró **infundados** los conceptos de violación propuestos en el ADA. 12/2018, así como en el ADA. 820/2016, y por lo tanto, **negó** la protección constitucional solicitada por la parte quejosa.

4. Consideraciones que dan sustento a la existencia de la contradicción de tesis.

Como se advierte, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron un mismo problema jurídico con características similares, arribando, en lo esencial, a conclusiones distintas.

Lo anterior, toda vez que, por un lado, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que si bien, corresponde a la asamblea general de ejidatarios como órgano supremo del ejido



pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que le solicite alguno de los ejidatarios; empero, lo cierto era que, la **falta de quórum** para poder instalar la reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, resulta **equivalente a una negativa implícita o ficta**, lo cual, en principio, da lugar a que el juzgador analice si se reunieron los requisitos legales para la validez de las convocatorias respectivas, y de ser lo conducente, por **razones de acceso a la justicia**, se dilucide si al interesado le asiste o no el derecho objeto de la controversia, esto es, la adopción del dominio pleno de alguna parcela ejidal, pues de otra manera se actualizaría un obstáculo insuperable para que, en sede jurisdiccional, se resuelva el fondo de dicha pretensión; siendo que, por las particularidades del caso, **no debía soslayarse que la parte demandada incluso se allanó a las pretensiones de su contraparte**.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** al abordar un problema jurídico esencialmente igual, lo resolvió en distinto sentido, pues consideró improcedente la acción intentada por la parte actora, precisamente porque si corresponde a la asamblea general de ejidatarios como órgano supremo del ejido pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que le solicite alguno de los ejidatarios, entonces, *prima facie*, no pueden los tribunales agrarios sustituirse en dicha facultad, al no existir elementos jurídicos para dar sustento a tal posición; siendo que, en todo caso, la no celebración de la asamblea por **falta de quórum no es equivalente a una negativa** ni deja en estado de indefensión al accionante, al ser jurídicamente factible analizar en juicio la legalidad de las convocatorias respectivas, en particular, el cumplimiento del deber que tiene la asamblea de reunirse, por lo menos, cada seis meses.

Por lo demás, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** destacó que la parte demandada **en ningún momento se allanó** a las pretensiones de la actora, dado que en el juicio 230/2016, materia del ADA. 12/2018, el comisariado ejidal respectivo no compareció a la audiencia de ley; en tanto, en el diverso juicio 229/2016 materia del ADA. 820/2016, el **allanamiento** del comisariado ejidal se calificó **carente de consecuencias jurídicas**, en virtud de que la autorización para proceder de esa forma no fue respaldada por la votación calificada que exige la Ley Agraria.



En mérito de las particularidades antes destacadas, se considera que **sí** existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** al fallar el ADA. 421/2019 y lo determinado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** al resolver el ADA. 12/2018, así como el ADA. 820/2016.

Lo anterior, al estar en presencia de ejecutorias en las que se adoptaron criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, esto es, sobre la procedencia o improcedencia de la acción intentada ante un Tribunal Unitario Agrario, para la adopción de dominio pleno de diversas parcelas ejidales, a pesar de que, por **falta de quórum**, no ha tenido verificativo en el núcleo de población la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria.

Esto último, claro está, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean la decisión asumida por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no sean exactamente iguales, en específico, lo relativo al **allanamiento** de la parte demandada, lo cual es un tema **accesorio** que atiende a las circunstancias particulares de cada asunto.

Tan es así que, sobre el tema del **allanamiento** de la parte demandada en un juicio agrario, como los reseñados con antelación, destaca la existencia de la jurisprudencia 2a./J. 143/2007, así como de la tesis 2a. CXXI/2010, que enseguida se transcribirán, ya que de conformidad con tales criterios y como en esencia lo apreciaron los órganos contendientes, a efecto de constatar que el comisariado ejidal está legalmente facultado para allanarse a una demanda agraria, basta con acreditar que cuenta con el acta de la asamblea en la que se resuelve tal aspecto y que está ejecutando dicha determinación como representante del núcleo de población ejidal, con la salvedad de que, en su caso, la autorización para allanarse a la pretensión de obtener el dominio pleno de alguna parcela, precisa de constatar el cumplimiento de los requisitos especiales establecidos en los artículos 24 al 28 y 31 de la Ley Agraria, en relación con la facultad contenida en el diverso 23, fracción IX, del propio ordenamiento, so pena de calificar dicha postura procesal como carente de consecuencias jurídicas. Los criterios en cita son del contenido y datos de localización siguientes:



"EJIDATARIOS. PARA ACREDITAR ESE CARÁCTER CON EL ACTA DE ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS EJIDALES, ÉSTA DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS QUE ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS DEL 24 AL 28 Y 31 DE LA LEY AGRARIA. Conforme al artículo 16, en relación con el 150 del citado ordenamiento, el carácter de ejidatario se acredita con la sentencia o resolución respectiva del tribunal agrario, o bien, con los certificados de derechos agrarios, parcelarios o comunes, por ser éstos los documentos idóneos para demostrar plenamente que la asamblea del ejido reconoció u otorgó a su titular la propiedad de tierras de asentamiento humano, así como los derechos sobre las tierras de uso común o parceladas, en términos de los artículos 69, 74 y 78 de la Ley Agraria. Sin embargo, en caso de no contar con dichos certificados, porque no se hayan expedido o por cualquier otra circunstancia que impida a su titular presentarlos a una persona ajena al núcleo de población, el carácter de ejidatario también puede acreditarse con el acta de asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras ejidales, siempre y cuando se demuestre que ésta se realizó de acuerdo a las reglas especiales que establecen los artículos del 24 al 28 y 31 de la indicada Ley, en cuanto a: 1) La anticipación de la expedición de la convocatoria; 2) La asistencia de ejidatarios requerida para su celebración; 3) Los votos necesarios para la validez de las resoluciones tomadas; 4) La presencia del representante de la Procuraduría Agraria; 5) La concurrencia de un fedatario público ante quien debe pasarse el acta; y 6) La inscripción del acta en el Registro Agrario Nacional; requisitos sin los cuales esa acta, por sí sola, resultará insuficiente para demostrar el carácter de ejidatario, pues si bien es cierto que el artículo 62 de la Ley Agraria establece que corresponderán a los beneficiados los derechos de uso y usufructo a partir de la asignación de parcelas, también lo es que éstos pueden hacerse valer solamente ante los órganos del ejido, mas no frente a terceros, conforme al artículo 150 de la misma ley." (Novena Época. Con número de registro digital: 171777. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, materia administrativa, tesis: 2a./J. 143/2007, página 537) y

"COMISARIADO EJIDAL. PARA QUE PUEDA ALLANARSE A LA DEMANDA AGRARIA O DESISTIR DE LA ACCIÓN, DEBE ACREDITAR QUE CUENTA CON EL ACTA DE ASAMBLEA EN LA QUE SE RESUELVE TAL ASPECTO Y QUE ESTÁ EJECUTANDO DICHA DETERMINACIÓN COMO REPRESENTANTE DEL NÚCLEO DE POBLACIÓN EJIDAL (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS AR-



TÍCULOS 167 Y 185, FRACCIÓN VI, DE LA LEY AGRARIA, Y 373, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). El artículo 27, fracción VII, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, y que el comisariado ejidal o de bienes comunales es el órgano de representación del núcleo y responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. En ese sentido, de los artículos 167 y 185, fracción VI, de la Ley Agraria, y 373, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, analizados bajo el método de interpretación sistemática, se concluye que para que el comisariado ejidal pueda allanarse a la demanda agraria o desistir de la acción, en términos del artículo 185, fracción VI, de la Ley Agraria, debe acreditar que cuenta con el acta de la asamblea en la que se resuelve tal aspecto y que está ejecutando dicha determinación como representante del núcleo de población ejidal. Esto es así, porque sólo la asamblea es competente para dirimir los conflictos suscitados en el ejido, así como para determinar el destino de las tierras que son parte de él, de manera que para que el Comisariado Ejidal pueda suscribir un convenio que dé por concluida una controversia que verse sobre los derechos del ejido, debe contar con la aprobación previa de la asamblea." (Novena Época. Con número de registro digital: 163400. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, materia administrativa, tesis: 2a. CXXI/2010, página 797).

Ante esa perspectiva, queda al margen de la presente contradicción de tesis, lo relativo a la pretendida validez del **allanamiento** formulado por la parte demandada en los juicios agrarios 176/2019, 229/2016 y 230/2016 ya que al resolver el ADA. 421/2019, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, al menos de forma implícita, consideró que el acta de asamblea exhibida por el comisariado ejidal demandado es eficaz para tenerle por allanándose a las pretensiones de su contraparte; en tanto que al fallar el ADA. 820/2016, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, de manera expresa, calificó de ineficaz esa postura procesal, debido a que el acta de asamblea exhibida por el comisariado ejidal no reunió la votación exigida por la ley de la materia; mientras que en la ejecutoria correspondiente al ADA. 12/2018, de la estadística del propio Tribunal Colegiado de Circuito, la parte demandada ni siquiera se allanó, sino que dejó de comparecer a la audiencia de ley respectiva.



Por tanto, la parte relativa a la existencia o inexistencia de un **allanamiento** válido, debe calificarse como una cuestión secundaria, que no impide tener por existente la presente contradicción de tesis y, por ende, resolver el fondo del asunto, además de que, en lo esencial, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes fueron contestes en señalar que el comisariado ejidal respectivo puede, en su caso, presentar esa postura en juicio, siempre que logre demostrar que la asamblea general respectiva los ha autorizado válidamente para tal efecto.

Consecuentemente, al margen de las particularidades de cada caso en relación con dicho tema, lo cierto es que la decisión asumida por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** resulta contradictoria con el criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, pues como se tiene expuesto, partiendo de los razonamientos contenidos en la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, de rubro: "ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO.", el primero consideró que la **falta de quórum** para poder instalar la reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, resulta **equivalente a una negativa** implícita o ficta similar a aquellas en que se "deja en conflicto" la asignación de una parcela ejidal, mientras que el segundo determinó que tal **criterio no es aplicable por analogía**, al tener como presupuesto la celebración de una **asamblea** y en el caso sometido a su potestad jurisdiccional ello **no ha tenido verificativo**. Sobre este punto, resulta pertinente tener en cuenta la jurisprudencia siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PUEDE SUSCITARSE EN TORNOS A LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA. La contradicción de tesis puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es.". (Novena Época. Con número de registro digital: 164614. Instancia: Segunda Sala. Tipo



de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, mayo de 2010, materia común, tesis: 2a./J. 53/2010, página 831).

Así, a efecto de proteger el derecho humano a la seguridad jurídica, lo conducente es dilucidar el problema de fondo materia de la presente contradicción de tesis, sobre la base de cuál de las dos posturas es la que debe considerarse conforme con el orden jurídico constitucional, la legislación agraria vigente y la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en particular, el criterio asumido en la contradicción de tesis 80/2003-SS, origen de la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, intitulada: "ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO.". En apoyo de esta última consideración, se cita la siguiente jurisprudencia:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos



jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios.". (Novena Época. Con número de registro digital: 165306. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, materia común, tesis: P./J. 3/2010, página 6).

5. Materia de la contradicción.

Con base en todo lo expuesto hasta este apartado, se considera que la materia de la presente contradicción de tesis consiste en dilucidar si es jurídicamente factible o no, plantear directamente ante un Tribunal Unitario Agrario, la **adopción de dominio** pleno de alguna parcela ejidal, a pesar de que, por **falta de quórum**, no ha tenido verificativo en el núcleo de población, la **asamblea** prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria.

Lo anterior, partiendo de la base consistente en que, por razones de seguridad jurídica y a efecto de esclarecer con toda amplitud el tema que es objeto de la presente contradicción de tesis, se deben responder las siguientes interrogantes:

¿Es aplicable por analogía el criterio asumido en la contradicción de tesis 80/2003-SS, origen de la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, intitulada: "ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO."?

Con independencia de ello, ¿los Tribunales Unitarios Agrarios están legalmente facultados para, *prima facie*, pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que pretenda algún ejidatario sobre su parcela, cuando por **falta de quórum**, no ha tenido verificativo en el núcleo de población la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria?



Y, en todo caso, ¿cómo puede conciliarse el derecho humano de **acceso a la jurisdicción** de la parte que pretende la adopción de dominio pleno de alguna parcela ejidal, frente a la actitud pasiva o renuente de la asamblea de ejidatarios a celebrar, por **falta de quórum**, la reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria?

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, conforme a las consideraciones que enseguida se expresan.

En el considerando que antecede quedó establecido que la materia de la presente contradicción de tesis 3/2020, consiste en dilucidar si es jurídicamente factible o no, plantear directamente ante un Tribunal Unitario Agrario, la adopción de dominio pleno de alguna parcela ejidal, a pesar de que, por falta de quórum, no ha tenido verificativo en el núcleo de población la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria.³

En ese contexto, teniendo en cuenta las posturas contradictorias asumidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, es preponderante dilucidar si en el caso es aplicable o no el criterio asumido en la contradicción de tesis 80/2003-SS, origen de la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, de rubro, texto y datos de localización siguientes:

"ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO.

³ Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

"...

"IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley."



En términos de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Agraria, la asamblea general de comuneros o ejidatarios es el órgano supremo del ejido, a la que compete, entre otros asuntos, determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar y reconocer el parcelamiento económico o de hecho, regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes; por tanto, es a dicho órgano a quien corresponde la asignación de tierras, parcelas y solares. Ahora bien, si la mencionada asamblea, al resolver, deja 'en conflicto' una determinada parcela o solar, o 'a salvo los derechos' del solicitante, tales determinaciones u otras similares equivalen a una negativa, de modo que los afectados podrán impugnarla, en términos de lo dispuesto en los artículos 61 de la Ley Agraria y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ante el Tribunal Unitario Agrario, el que está en aptitud de pronunciarse en cuanto al fondo." (Novena Época. Con número de registro digital: 182246. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, febrero de 2004, materia administrativa, tesis: 2a./J. 4/2004, página 95).

Lo anterior, precisamente porque partiendo de los razonamientos que dieron lugar a integrar el señalado criterio jurisprudencial, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que la falta de quórum para poder instalar la reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, resulta equivalente a una negativa implícita o ficta similar a aquellas en que se "deja en conflicto" la asignación de una parcela ejidal.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que la jurisprudencia 2a./J. 4/2004 no es aplicable por analogía, ya que la equivalencia de una negativa con dejar "en conflicto" la asignación de una determinada parcela, depende de que la asamblea de ejidatarios se haya celebrado, lo cual no acontece cuando la misma no tiene verificativo por falta de quórum.

De ahí la trascendencia del tema en cuestión, ya que de resultar procedente la aplicación analógica del mencionado criterio jurisprudencial 2a./J. 4/2004, entonces, lo conducente sería concluir, como ya lo hizo el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, que la **falta de quórum** para poder instalar la reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, resulta equivalente a una negativa implícita o ficta similar a aquellas



en que se "deja en conflicto" la asignación de una parcela ejidal y, por ende, que los Tribunales Unitarios Agrarios gozan de plenitud de jurisdicción para resolver, de fondo, sobre la procedencia de dicha pretensión.

Sin embargo, tal como esencialmente lo apreció el otro tribunal colegiado contendiente, lo cierto es que en la contradicción de tesis 80/2003-SS, origen de la jurisprudencia 2a./J. 4/2004 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la solicitud de reconocimiento de un derecho parcelario siempre debe presentarse y ventilarse ante la asamblea general de ejidatarios, y sólo en caso de una resolución desfavorable el interesado puede hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario; esto es, la existencia de un **pronunciamiento expreso** aun en el sentido de "dejar en conflicto" o "a salvo derechos" por parte de la asamblea general de ejidatarios, constituye un **requisito sin el cual no** es jurídicamente factible impugnar la falta de asignación en términos de lo dispuesto por los artículos 61 de la Ley Agraria y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por tratarse de un tema propio de la **organización interna** del núcleo de población respecto del cual los **tribunales agrarios no pueden sustituirse** jurisdiccionalmente a la voluntad de éste ante la falta de acuerdo.

Lo antedicho se corrobora con la transcripción de las siguientes consideraciones, tomadas de la ejecutoria relativa a la señalada contradicción de tesis 80/2003-SS:

"SEXTO.—La contradicción ha de resolverse declarando que sobre el tema a debate debe prevalecer el criterio que sienta esta Sala, el cual coincide con el que sostuvo el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al tenor de las siguientes consideraciones:

"La asamblea general de ejidatarios fue concebida como la máxima autoridad interna del ejido y se integra por los campesinos beneficiarios de una resolución presidencial dotatoria con derechos agrarios vigentes.

"Los artículos 21 a 31 de la Ley Agraria vigente disponen, en torno a las autoridades internas del ejido y a las facultades de la asamblea general de ejidatarios, lo siguiente:



"(Los transcribe)

"Del análisis de los anteriores preceptos legales se advierte que la asamblea general de ejidatarios es el máximo órgano interno del ejido en el que participan todos sus miembros, que es competencia exclusiva de la asamblea el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, la localización y relocalización del área de urbanización, así como el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y la regularización de la tenencia de los poseedores sobre las tierras del núcleo.

"Asimismo, los artículos 56 a 61 de la citada Ley Agraria, literalmente establecen:

"(Los transcribe)

"De dichos dispositivos se desprende que serán las asambleas de los núcleos de población las que tendrán que determinar, en principio, la asignación de tierras al interior del ejido, efectuar el parcelamiento correspondiente, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, además de la asignación, cuando proceda, de los solares urbanos.

"Por lo que si la asamblea general determina dejar 'en conflicto' un predio, a pesar de que de acuerdo con la ley a ella toca decidir, es evidente que la referida asamblea ya se pronunció en relación con la controversia que se sometió a su potestad, por lo que el tribunal agrario debe resolver dicho conflicto, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el cual establece literalmente:

"(Lo transcribe)

"De lo contrario el tribunal agrario contravendría la garantía de impartición de justicia, pues sería ilógico que se devuelvan los autos a la asamblea de comuneros o ejidatarios para que resuelva, pues ya lo hizo, determinando que quedan sin asignar las mencionadas parcelas o solares urbanos, por lo que es evidente



que la referida asamblea ya se pronunció en relación con el planteamiento que se sometió a su potestad; desde este punto de vista y para efectos reales, una decisión de la asamblea que 'deja en conflicto' un predio, equivale a una negativa de la solicitud de su adscripción, toda vez que existe una petición efectuada a la asamblea para que se asigne una parcela o solar y si ésta no resuelve favorablemente dejando en conflicto el predio, significa que el peticionario no obtuvo lo solicitado, es decir, se le negó la solicitud efectuada.

"Ahora bien, las autoridades internas del ejido se conciben como órganos de representación y ejecución y por cuanto hace a la solución de conflictos, la nueva Ley Agraria abandona la encomienda hecha a las autoridades administrativas, atribuyendo a tribunales especializados la impartición de justicia.

"En la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Agraria se dijo, sobre el particular, lo siguiente:

"(Se transcribe)

"Consecuentemente, el ejidatario no tiene la opción de acudir al órgano interno del ejido, o bien, instar por la vía de la jurisdicción ante el Tribunal Unitario Agrario competente, sino que dicha atribución compete al órgano interno del ejido y solamente que la asamblea general se haya pronunciado, en sentido afirmativo o negativo, es decir, dejar 'en conflicto' una determinada parcela o solar, los interesados podrán impugnarla ante el Tribunal Unitario Agrario, según deriva de la interpretación armónica del decreto de reformas a la fracción XXIX del artículo 27 constitucional, así como del diverso relativo a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambos del seis de enero de mil novecientos noventa y dos y de las disposiciones vigentes de la Ley Agraria, relativas a las facultades de los órganos de los ejidos.

"Criterio similar al aquí sostenido, fue aprobado por unanimidad de cuatro votos, al resolver la contradicción de tesis 36/2001, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, de fecha veintiocho de septiembre del año dos mil dos.



"En efecto, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos segundo y tercero, en los siguientes términos:

"(Lo transcribe)

"De la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma constitucional, se destaca lo siguiente:

"(Se transcribe)

"De lo anterior se sigue que la reforma constitucional tuvo como objetivo primordial en lo relativo a la justicia agraria, proteger los derechos de los hombres del campo, proporcionándoles seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad, otorgando para tal efecto carácter federal a la jurisdicción agraria, destacando concretamente los problemas de límites y de tenencia de esos núcleos de población.

"Por otra parte, en el decreto de iniciativa de creación de los tribunales agrarios se dijo, en lo que interesa, lo siguiente:

"(Se transcribe)

"Los anteriores postulados fueron reconocidos por el legislador en la Ley Agraria en vigor, estableciendo normas sustantivas y adjetivas, las primeras versan sobre las instituciones centrales del régimen agrario, a saber: política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos del derecho agrario (los ejidos y comunidades; ejidatarios y avecindados; sociedades rurales; propietarios individuales de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, que no rebasen los límites de una pequeña propiedad; sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales) las reformas de tenencia de la tierra, las operaciones a propósito del uso y aprovechamiento de los inmuebles rurales y diversas instituciones llamadas a intervenir en ese ámbito; las segundas, hacen alusión a los procedimientos jurisdiccionales en materia agraria.



"Cabe destacar que la hipótesis de competencia de los tribunales agrarios deriva de la naturaleza de los derechos controvertidos de conformidad con lo previsto en el artículo 163 de la ley mencionada, que dispone:

"(Lo transcribe)

"Como es fácil apreciar, el precepto legal citado determina la procedencia de los juicios agrarios atendiendo a la naturaleza de la litis en función de la aplicación de las disposiciones de la nueva Ley Agraria, por falta de esa aplicación o ante la necesidad de que tal ordenamiento se aplique a casos concretos.

"La naturaleza agraria de una controversia iniciada por estos sujetos de derechos agrarios se identifica, por tanto, porque la demanda es enderezada en contra de autoridades agrarias, ejidos, comunidades y/o ejidatarios o comuneros en lo particular y porque la sentencia que deba dictarse puede afectar la validez de actos realizados por dichas autoridades y/o los derechos agrarios de los indicados sujetos, establecidos en la nueva Ley Agraria.

"De ello se sigue que, por una parte, con la creación de los tribunales agrarios se buscó terminar con los procedimientos mixtos ante autoridades administrativas y, por otra, acercar la justicia a los hombres del campo estableciendo la vía jurisdiccional ante los tribunales agrarios; sin embargo, es evidente que la atribución encomendada a dichos órganos debe ser compatible con la naturaleza del ejido y de las funciones que a la vez han sido encomendadas a los órganos internos de éste, de tal manera que atendiendo a dichos elementos debe concluirse que la solicitud de reconocimiento de un derecho parcelario debe presentarse y ventilarse ante la asamblea general de ejidatarios y sólo en caso de una resolución desfavorable el interesado podrá hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario, que conforme al artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tiene competencia para conocer 'De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población'.

"Si la asamblea niega el derecho al interesado al dejar 'en conflicto' la asignación de un predio, éste tiene acción para demandar a dicho órgano ante el Tribunal Unitario Agrario, el que estará en aptitud de decidir el fondo.



"La conclusión a la que se arriba concilia la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, cuyo titular principal no son los ejidatarios, sino el ejido, ente dotado de personalidad jurídica propia que actúa a través de su asamblea.

"De los elementos hasta aquí expuestos se sigue que compete a la asamblea general de ejidatarios, como órgano interno supremo, entre otras facultades, las relativas a determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar y reconocer el parcelamiento económico o de hecho, regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, para lo cual, si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos, observando el orden de preferencia que contempla a los posesionarios, ejidatarios y avecindados; así como la relativa al reconocimiento y regularización de los posesionarios.

"En tales condiciones, es inconcuso que el conflicto por la posesión de tierras debe presentarse directamente ante la asamblea de ejidatarios, conclusión que, como se dijo previamente, concilia, por una parte, la naturaleza y organización del ejido, las facultades de sus órganos internos; y, por otra, las atribuciones jurisdiccionales de los tribunales agrarios competentes para que en caso de conflicto o inconformidad con la asignación o reconocimiento de la asamblea para resolver el conflicto, dirima la cuestión agraria que se suscite.

"Cabe destacar que la facultad de la asamblea no es transferible a los tribunales agrarios, aun con el ejercicio de una acción, toda vez que, los órganos jurisdiccionales especializados pueden conocer y determinar en juicio sobre el debido ejercicio de las facultades de la asamblea de ejidatarios pero sólo cuando haya sido demandado el análisis de legalidad de aquéllas, sin que pueda sostenerse válidamente que los tribunales agrarios pueden ejercitar atribuciones en sustitución de dicha asamblea, pues no hay elementos jurídicos para sustentar tal posición, y si en cambio, como se ha visto, la voluntad del legislador ha sido seguir reconociendo la estructura fundamental del ejido y las facultades específicas de sus órganos internos.

"Aceptar una sustitución de los tribunales agrarios en el ejercicio de la función en comento, significaría contravenir el principio general de derecho que establece que donde la ley no distingue, no se debe distinguir.



"Consecuentemente, cuando la asamblea general de ejidatarios o comuneros ya resolvió sobre la asignación de un predio o solar urbano, determinando 'dejarlo en conflicto', corresponde a los tribunales agrarios resolver si dicha determinación se encuentra ajustada a derecho; por tanto debe negarse el amparo solicitado en contra de los actos de los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario que resuelven el fondo del asunto, sin que sea necesario devolver los autos a la asamblea general de ejidatarios o comuneros, para que se pronuncie en sentido negativo, pues como ya precisamos, el dejar en conflicto la asignación de un predio equivale a negar la pretensión del comunero, ejidatario o avecindado.

"En mérito de lo hasta aquí expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

"ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO."

Tal como se constata con la anterior transcripción, la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se **equiparó** una negativa de asignar una parcela, con la determinación de una **asamblea** general de ejidatarios consistente en dejarla "en conflicto" o "a salvo los derechos", tiene sustento en que, a pesar de que a la referida asamblea le corresponde decidir, **omite** hacerlo de manera **expresa**, por lo que entonces se justifica que el interesado esté legalmente facultado para hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario, de conformidad con el artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ya que de lo contrario quedaría en estado de indefensión y se contravendría el derecho humano de acceso a la justicia ya que: "... sería ilógico que se devuelvan los autos a la asamblea de comuneros o ejidatarios para que resuelva, pues ya lo hizo, determinando que quedan sin asignar las mencionadas parcelas o solares urbanos, por lo que es evidente que la referida asamblea ya se pronunció en relación con el planteamiento que se sometió a su potestad."



En otras palabras, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso destacó que la mencionada facultad de la asamblea no es transferible a los tribunales agrarios, aun con el ejercicio de una acción, toda vez que los órganos jurisdiccionales especializados pueden conocer y determinar en juicio sobre el debido ejercicio de las facultades de la asamblea de ejidatarios pero sólo cuando haya sido demandado el análisis de legalidad de aquéllas, sin que pueda sostenerse válidamente que los tribunales agrarios pueden ejercer atribuciones en sustitución de dicha asamblea, pues no hay elementos jurídicos para sustentar tal posición, y sí en cambio, que la voluntad del legislador es seguir reconociendo la estructura fundamental del ejido y las facultades específicas de sus órganos internos.

Máxime que, en palabras de la misma Segunda Sala: *"aceptar una sustitución de los tribunales agrarios en el ejercicio de la función en comento, significaría contravenir el principio general de derecho que establece que donde la ley no distingue, no se debe distinguir"*, de manera que en aras de conciliar la naturaleza y organización de un ejido, las facultades de sus órganos internos; y, por otra, las atribuciones jurisdiccionales de los tribunales agrarios competentes, se concluyó que la solicitud de reconocimiento de un derecho parcelario, **primero** debe presentarse y ventilarse ante la asamblea general de ejidatarios y sólo en **caso de una resolución desfavorable** el interesado podrá hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario.

Con base en esas directrices, resulta incontrovertible para el presente asunto que la jurisprudencia 2a./J. 4/2004 **no es aplicable por analogía**, pues la equivalencia de una negativa con dejar "en conflicto" la asignación de una determinada parcela, depende, necesariamente, de que la asamblea de ejidatarios se haya celebrado de acuerdo a las reglas especiales que establecen los artículos del 24 al 28 y 31 de la Ley Agraria⁴, lo cual, evidentemente, nada tiene de seme-

⁴ Sobre la aplicación de las mencionadas reglas especiales respecto de la asamblea de delimitación y destino de tierras ejidales, es ilustrativa la siguiente tesis: "ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN Y DESTINO DE TIERRAS EJIDALES. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ. Conforme a los artículos 56 a 62 de la Ley Agraria, cuando la asamblea de ejidatarios tenga como propósito la delimitación y el destino de las tierras ejidales, debe asignar las tierras siguiendo las normas técnicas que para tal



jante al hecho de que la reunión no se lleve a cabo por falta de quórum, respecto de la discusión del esquema previsto en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, ya que en dicho escenario, lo que realmente se presenta es la **inexistencia** de una decisión por parte del órgano supremo del núcleo de población sobre la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas.

En esa medida, la **inexistencia** de una decisión por parte del órgano supremo del núcleo de población sobre la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas en términos del artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, por falta del cumplimiento a cualquiera de las reglas especiales que establecen los artículos del 24 al 28 y 31 del propio ordenamiento (entre éstas la existencia de **quórum** para su legal celebración), de ninguna manera puede resultar indicativo de una negativa implícita o ficta por parte de la asamblea, al no existir alguna disposición legal en ese sentido, y sí, en cambio, una reglamentación precisa con base en la cual, la actualización del supuesto normativo correspondiente a una determinación positiva o negativa sobre la autorización para adoptar el dominio pleno, precisa, sin excepción, de la celebración de una asamblea general en el que se alcance una votación calificada

fin emita el Registro Agrario Nacional, además de cumplir con los siguientes requisitos de validez previstos en los numerales 24 a 28, y 31 del mismo ordenamiento: a) Será convocada por el comisariado o por el consejo de vigilancia por iniciativa propia o a solicitud de la Procuraduría Agraria; b) La convocatoria se expedirá, por lo menos, con un mes de anticipación a la fecha de su celebración; c) Para la instalación válida de la asamblea, tratándose de la primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos las tres cuartas partes de los ejidatarios, y en caso de que se celebre por virtud de la segunda convocatoria, quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios que integran el núcleo de población; d) Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por el voto de las dos terceras partes de los asistentes; e) Deberán estar presentes un representante de la Procuraduría Agraria, quien verificará que la convocatoria haya sido expedida para tratar los referidos asuntos y que se realice con la anticipación y formalidades antes señaladas, así como un fedatario público, requisitos sin los cuales la asamblea será nula por disposición expresa del artículo 28 del citado ordenamiento; y f) El acta de asamblea debe pasarse ante la fe de un fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional. Disposiciones con las cuales el legislador pretendió dar certeza y seguridad jurídica a las determinaciones que tome la asamblea como órgano supremo del ejido, en relación con el destino de las tierras ejidales.". (Novena Época. Con número de registro digital: 171849. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, materia administrativa, tesis: 2a. CXII/2007, página 631).



en uno u otro sentido, esto es, de las dos terceras partes de los asistentes; siendo éstos, cuando menos, las tres cuartas partes de los ejidatarios, tratándose de la primera convocatoria, o bien, la mitad más uno de éstos, cuando la asamblea se celebre con base en una segunda o ulterior convocatoria. Lo antedicho se corrobora a partir de la transcripción de las porciones normativas en cita:

"Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos: ...

"IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley."

"Artículo 24. La asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea."

"Artículo 25. La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada. Para ello, deberá expedirse convocatoria con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido. En la cédula se expresarán los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. El comisariado ejidal será responsable de la permanencia de dichas cédulas en los lugares fijados para los efectos de su publicidad hasta el día de la celebración de la asamblea.

"La convocatoria que se expida para tratar cualesquiera de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea.

"Si el día señalado para la asamblea no se cumplieran las mayorías de asistencia requeridas para su validez, se expedirá de inmediato una segunda



convocatoria. En este caso, la asamblea se celebrará en un plazo no menor a ocho ni mayor a treinta días contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria."

"Artículo 26. Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.

"Cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios."

"Artículo 27. Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate el presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.

"Cuando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea."

"Artículo 28. En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público. La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de esta ley.



"Serán nulas las asambleas que se reúnan en contravención de lo dispuesto por este artículo."

"Artículo 31. De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. En caso de que quien deba firmar no pueda hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre.

"Cuando exista inconformidad sobre cualesquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho.

"Cuando se trate de la asamblea que discuta los asuntos establecidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, el acta deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional."

En consecuencia, se considera que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** estuvo en lo correcto al determinar que no resulta aplicable por analogía el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, de rubro: "ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN CUANTO AL FONDO.", toda vez que, como se tiene expuesto, con base en los lineamientos en los que una asamblea general de ejidatarios resuelve "dejar en conflicto" la asignación de una parcela, no es jurídicamente factible interpretar que la falta de celebración de la diversa reunión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, por falta de quórum, sea equivalente a una decisión negativa implícita o ficta; siendo que, sobre el particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso consideró que respecto de la asamblea de asignación de derechos prevista en los artículos 23,



fracción X, 56 y 61 del precitado ordenamiento legal⁵, corresponde al órgano supremo del ejido pronunciarse al respecto, de manera que, ante la inexistencia de una decisión positiva o negativa, no pueden los tribunales agrarios sustituirse en dicha facultad.

⁵ Los indicados preceptos son del contenido literal siguiente:

"Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

"...

"X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación."

"Artículo 56. La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

"I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

"II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

"III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

"En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveya (sic) a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional."

"Artículo 61. La asignación de tierras por la asamblea podrá ser impugnada ante el tribunal agrario, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, por lo (sic) individuos que se sientan perjudicados por la asignación y que constituyan un veinte por ciento o más del total de los ejidatarios del núcleo respectivo, o de oficio cuando a juicio del procurador se presuma que la asignación se realizó con vicios o defectos graves o que pueda perturbar seriamente el orden público, en cuyo caso el tribunal dictará las medidas necesarias para lograr la conciliación de intereses. Los perjudicados en sus derechos por virtud de la asignación de tierras podrán acudir igualmente ante el tribunal agrario para deducir individualmente su reclamación, sin que ello pueda implicar la invalidación de la asignación de las demás tierras.

"La asignación de tierras que no haya sido impugnada en un término de noventa días naturales posteriores a la resolución correspondiente de la asamblea será firme y definitiva."



Máxime que, de conformidad con la postura asumida por el primero de los Tribunales Colegiados contendientes, es pertinente dejar por asentado que la legislación aplicable no establece la figura de la "negativa ficta", como un supuesto equiparable a una negativa expresa, cuando como en los casos sometidos al análisis de la presente contradicción de tesis, no ha tenido verificativo en el núcleo de población la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, por falta del quórum correspondiente.

Ante esa perspectiva, y toda vez que, por las particularidades del caso, el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 4/2004, no resuelve cabalmente el problema que es materia de la presente contradicción de tesis, al desarrollar únicamente el postulado relativo a que, en aras de conciliar la naturaleza y organización de un ejido, las facultades de sus órganos internos, así como las atribuciones jurisdiccionales de los tribunales agrarios competentes, respecto de toda solicitud de asignación de derechos parcelarios, en la que primero debe presentarse y ventilarse la petición ante la asamblea general de ejidatarios y sólo en caso de una resolución desfavorable acudir a la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario, corresponde ahora dilucidar la siguiente interrogante ¿los Tribunales Unitarios Agrarios están legalmente facultados o no para, *prima facie*, pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que pretenda algún ejidatario sobre su parcela, cuando por falta de quórum, no ha tenido verificativo en el núcleo de población la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria?

En ese contexto, a efecto de dilucidar el señalado cuestionamiento, debe tenerse como parámetro que la asamblea de asignación de derechos parcelarios prevista en los artículos 23, fracción X, 56 y 61 de la Ley Agraria, tiene una finalidad distinta a la diversa reunión que se celebra con el objeto de autorizar a los ejidatarios de un núcleo de población, para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, en términos de los diversos artículos 23, fracción IX, 24 a 28, 31 y 81 del propio ordenamiento.

Es así, ya que a pesar de la amplia libertad que el legislador otorgó a los ejidatarios para explotar y aprovechar las parcelas previamente asignadas por la asamblea en términos de los indicados preceptos 23, fracción X, 56 y 61 de la Ley Agraria, lo cierto es que no pueden disponer libremente de ellas, sino hasta



el momento en que la propia asamblea, como órgano supremo del núcleo de población, les otorgue el dominio pleno, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, en concordancia con el 81 de la Ley Agraria⁶.

Tan es así que, si la asamblea no ha otorgado a los ejidatarios el dominio pleno sobre sus parcelas, en un juicio agrario, la autoridad jurisdiccional respectiva no se encuentra en posibilidad de pronunciarse favorablemente sobre la pretensión del reconocimiento del derecho de posesión a personas ajenas al núcleo ejidal, respecto de la fracción parcelaria, precisamente porque los ejidatarios que enajenan la parcela mediante contrato de compraventa o cesión de derechos, no tienen pleno dominio sobre los bienes respectivos, y menos aún pueden dividirla porque no ha salido del dominio del ejido; de ahí que la autoridad tampoco pueda atribuir a dicho acto eficacia jurídica, pues no está relevada de observar la normatividad vigente, tal como se corrobora con la transcripción de la siguiente jurisprudencia:

"RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS SOBRE UNA PORCIÓN DE PARCELA EJIDAL. SI LA ASAMBLEA EJIDAL NO HA OTORGADO AL EJIDATARIO EL DOMINIO PLENO SOBRE ELLA, ÉSTE NO PUEDE DIVIDIRLA O ENAJENAR SUS DERECHOS RELATIVOS A UN TERCERO AJENO AL NÚCLEO DE POBLACIÓN, NI ESTE ÚLTIMO PUEDE EXIGIR EL RELATIVO PRONUNCIAMIENTO. Los artículos 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 81 de la Ley Agraria establecen la posibilidad de que la asamblea de un núcleo de población ejidal, realizada con las formalidades establecidas en los artículos 24 a 28 y 31 de este último ordenamiento, otorgue a sus miembros el dominio pleno sobre las parcelas que se les hubieran asignado. En tanto ello no ocurra, el ejidatario no puede fraccionar la parcela y ponerla en venta a personas ajenas al núcleo ejidal, pues la prerrogativa que le concede el artículo 80 de la indicada ley, para enajenar sus derechos sobre las tierras parceladas que poseen, exclusivamente pueden ejercerla entre los ejidatarios o avecindados del núcleo de población, previa observancia del derecho

⁶ "Artículo 81. Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley."



de preferencia en favor de los primeros. De lo anterior se concluye que no es factible que la autoridad agraria pueda declarar el reconocimiento de derechos posesorios a personas ajenas al núcleo de una población, sobre la fracción de una parcela de la cual la asamblea no ha otorgado el dominio pleno ni se ha dado de baja en el régimen agrario, aunque la posesión la hayan adquirido por virtud de un contrato de compraventa, pues éste no puede surtir efectos jurídicos, ante todo, porque la autoridad jurisdiccional a quien compete fijar su valor no puede dejar de observar la normatividad que le rige." (Novena Época. Con número de registro digital: 166842. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia administrativa, tesis: 2a./J. 80/2009, página 456).

En esa medida, para que los ejidatarios puedan adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas, el artículo 81 de la Ley Agraria señala que ello puede ocurrir, cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, y así lo resuelva la asamblea que cumpla con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley, previamente insertos.

En este punto, a efecto de dilucidar si los Tribunales Unitarios Agrarios están legalmente facultados o no para, *prima facie*, pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que pretenda algún ejidatario sobre su parcela, cuando por falta de quórum, no ha tenido verificativo la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, resulta necesario considerar, como punto de partida, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los conflictos entre ejidatarios o comuneros u otros sujetos de derecho agrario por la propiedad o posesión de las tierras ejidales o comunales, no necesariamente deben ser planteados ante los órganos internos del ejido, como condición de procedibilidad para poder ocurrir en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario, dado que, ni la Constitución Federal ni la Ley Agraria o la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, lo establecen así, tal como se corrobora con la transcripción de la siguiente jurisprudencia:

"CONFLICTOS PARCELARIOS DE PROPIEDAD O POSESIÓN. NO ES REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO



AGRARIO QUE PREVIAMENTE SE PLANTEEN ANTE EL ÓRGANO INTERNO DEL EJIDO. Las acciones en controversias individuales sobre la propiedad o posesión de parcelas ejidales no requieren como condición de procedibilidad que previamente se planteen ante el órgano interno del ejido, pues no es un requisito previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y no debe confundirse una controversia de esa naturaleza con una solicitud de parcelamiento que sólo corresponde llevar a cabo o negar a la máxima autoridad del ejido, pues se trata de dos cosas distintas, ya que mientras aquélla supone el ejercicio de una acción condicionada a que se acrediten sus elementos, trátase de la propiedad o de la posesión (la propiedad o el justo título), ésta se refiere a la determinación de llevar a cabo la división de las tierras comunes y que sólo corresponde determinarla a la asamblea ejidal." (Novena Época. Con número de registro digital: 164122. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia administrativa, tesis: 2a./J. 105/2010, página 387).

Así, a efecto de resolver la problemática que se presenta en esta contradicción de tesis, la cuestión sustancial radica en diferenciar si la pretensión de un ejidatario para obtener la autorización de dominio pleno sobre su parcela, por falta de celebración de la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, puede dar lugar a la instauración de un conflicto individual de carácter posesorio, o bien, al acaecimiento de una desavenencia interna con la forma de organización del núcleo de población, cuya deliberación, como parte de la vida democrática de cualquier ejido, primero corresponde autorizar o negar únicamente a la asamblea general, como máxima autoridad del núcleo de población, siempre que se observen las formalidades establecidas al respecto en la ley, so pena de que la determinación relativa se someta a control jurisdiccional.

Esto último, teniendo en cuenta que la voluntad de la asamblea general de ejidatarios, una vez externada, no está por encima de la ley ni sus decisiones son absolutas, al estar sujetas a la legislación aplicable y a la Constitución General de la República, así como a la resolución de las controversias jurisdiccionales que se dirimen ante los tribunales agrarios y ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, como órganos terminales de legalidad y constitucionalidad en nuestro sistema jurídico.



Tal es el caso, por ejemplo, del eventual reconocimiento de avecindados a un núcleo de población, ya que al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que a efecto de no contravenir el principio general de derecho que establece que *"donde la ley no distingue, no se debe distinguir"*, entonces, lo conducente es interpretar que la atribución encomendada a los órganos jurisdiccionales en materia agraria debe ser compatible con la naturaleza del ejido y de las funciones atribuidas a los órganos internos de éste, de tal manera que dicha pretensión primero debe ventilarse ante la asamblea general, y sólo en el caso de resolución desfavorable, ello dé lugar a considerar que, una vez externada la voluntad general del ejido, el interesado cuente con acción para demandar a dicho órgano ante el Tribunal Unitario Agrario, a efecto de verificar la legalidad de la decisión, tal como se corrobora con la transcripción de la siguiente jurisprudencia:

"AVECINDADOS. COMPETE A LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS SU RECONOCIMIENTO Y EN CASO DE NEGATIVA, EL AFECTADO PUEDE DEMANDAR A DICHO ÓRGANO INTERNO ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO COMPETENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 13 DE LA LEY AGRARIA Y 18, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS). Si se toma en cuenta que los avecindados pueden ser aspirantes a ejidatarios y que tendrán derecho a ser reconocidos como tales quienes satisfagan los requisitos de ser mexicanos, mayores de edad y con residencia mínima de un año en las tierras del núcleo de población, demostrando que se ha trabajado en ellas; y, por otra parte, que la atribución encomendada a los órganos jurisdiccionales en materia agraria debe ser compatible con la naturaleza del ejido y de las funciones atribuidas a los órganos internos de éste, es procedente concluir que la solicitud de reconocimiento de avecindado prevista en el artículo 13 de la Ley Agraria debe presentarse y ventilarse ante la asamblea general de ejidatarios, la que como máximo órgano interno del ejido tiene facultades para determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar y reconocer el parcelamiento económico o de hecho, regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes; y sólo en caso de una resolución desfavorable, el interesado podrá hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario competente, que conforme al artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tiene facultades para conocer de las controversias en materia agraria entre



ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población, de tal manera que sólo en caso de que la asamblea niegue el derecho al interesado, éste tiene acción para demandar a dicho órgano ante el Tribunal Unitario Agrario, el que puede, válidamente darle la razón; así debe entenderse el artículo 13 de la Ley Agraria, cuando establece que el reconocimiento de vecindado proviene de la asamblea o del tribunal agrario competente; lo contrario implicaría contravenir el principio general de derecho que establece que donde la ley no distingue, no se debe distinguir (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*). (Novena Época. Con número de registro digital: 188677. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, materia administrativa, tesis: 2a./J. 47/200, página 365).

Así las cosas, conforme a los postulados y principios de acceso a la justicia contenidos en el artículo 17 de la Constitución Federal, en relación con el diverso numeral 163 de la Ley Agraria, que establece: "*Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley.*", es factible apreciar que la procedencia de una acción agraria debe estar relacionada con la naturaleza de la *litis* propuesta y, por ende, debe identificarse si las pretensiones contenidas en la demanda se enderezan en contra de alguna autoridad agraria, comunidad o ejido, algún particular u otro sujeto de derechos agrarios.

Esto último, claro está, con la salvedad consistente en que, al interior de un núcleo de población ejidal, la asamblea general de ejidatarios es concebida como la máxima autoridad interna al participar todos sus miembros, cuyas facultades se encuentran expresamente reguladas, entre otros, por los artículos 21 a 31 y 81 de la Ley Agraria; siendo competencia exclusiva de la misma, decidir, entre otros temas, la eventual autorización para que los ejidatarios adquieran el dominio pleno de sus parcelas con base en las siguientes reglas:

- Que la mayor parte de las parcelas del núcleo de población hayan sido delimitadas y asignadas;
- Que la asamblea ejidal celebrada con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria resuelva que los ejidatarios pueden



adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas. Entre tales formalidades, sobresalen las siguientes: (1) La convocatoria deberá haberse expedido, por lo menos, con un mes de anticipación; (2) para la instalación válida de la asamblea, tratándose de la primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos, las tres cuartas partes de los ejidatarios; y en caso de que se celebre en virtud de la segunda convocatoria, quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios que integran el núcleo de población; (3) en cualquier caso, las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente, por el voto de las dos terceras partes de los asistentes; (4) deberán estar presentes, un representante de la Procuraduría Agraria, quien verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los referidos asuntos y se realice con la anticipación y formalidades antes señaladas; de igual manera deberá estar presente un fedatario público, so pena de declararse nula; (5) el acta de asamblea debe pasarse ante la fe de un fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

- Que una vez autorizada la adopción del dominio pleno por parte de la asamblea, los ejidatarios interesados soliciten al Registro Agrario Nacional que las tierras sean dadas de baja en ese órgano;
- Que el Registro Agrario Nacional expida el título de propiedad respectivo;
- Que ese título de propiedad sea inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.

Lo anterior, en el entendido de que, en tanto el Registro Agrario Nacional (una vez cumplidos los requisitos antes señalados) no efectúe la cancelación de los derechos de un ejidatario sobre una parcela ejidal, su titular continúa siendo sujeto del derecho agrario y el predio continúa perteneciendo al ejido, pues conforme al artículo 82 de la Ley Agraria, el cambio de régimen jurídico al que deben quedar sujetas las parcelas ejidales opera a partir de que el mencionado órgano efectúa la cancelación de la inscripción correspondiente y expide el título de propiedad a favor del ejidatario, siendo hasta ese momento cuando éste adquiere el pleno dominio sobre las tierras que, a partir de dicha cancelación dejan de pertenecer al régimen ejidal.



Ante esa perspectiva, es cierto que con la creación de los tribunales agrarios, se buscó terminar con los procedimientos mixtos ante autoridades administrativas y, por otra, acercar la justicia a los hombres del campo, estableciendo la vía jurisdiccional ante los tribunales agrarios, lo cual se corrobora con la transcripción del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, en virtud del cual se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos segundo y tercero, en los siguientes términos: "XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.—Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."

Sin embargo, también es verdad, como lo ha apreciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, en específico, las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 36/2001, 80/2003, 178/2010, origen de las jurisprudencias 2a./J. 47/2001, 2a./J. 4/2004 y 2a./J 105/2010, de rubros: "AVECINDADOS. COMPETE A LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS SU RECONOCIMIENTO Y EN CASO DE NEGATIVA, EL AFECTADO PUEDE DEMANDAR A DICHO ÓRGANO INTERNO ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO COMPETENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 13 DE LA LEY AGRARIA Y 18, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS).", "ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS O EJIDATARIOS. LE COMPETE ASIGNAR LAS PARCELAS Y SOLARES URBANOS, PUDIENDO IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SUS DETERMINACIONES, INCLUSIVE AQUELLAS EN QUE 'DEJA EN CONFLICTO' O 'A SALVO LOS DERECHOS' DEL SOLICITANTE, PORQUE TALES DECISIONES EQUIVALEN A UNA NEGATIVA QUE OBLIGA A DICHO TRIBUNAL A PRONUNCIARSE EN



CUANTO AL FONDO.", y "CONFLICTOS PARCELARIOS DE PROPIEDAD O POSESIÓN. NO ES REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO QUE PREVIAMENTE SE PLANTEEN ANTE EL ÓRGANO INTERNO DEL EJIDO.", previamente citadas, que la atribución encomendada a los tribunales agrarios debe ser compatible con la naturaleza del ejido y de las funciones que, a su vez, le han sido encomendadas a los órganos internos de éste.

Por tanto, atendiendo a dichos elementos, se concluye que si la eventual autorización de dominio pleno de alguna parcela ejidal, es decisión que corresponde asumir, en exclusiva, a la asamblea general de ejidatarios, por así estar expresamente previsto en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, entonces, resulta incontrovertible, como en esencia lo apreció el segundo de los Tribunales Colegiados contendientes, que hasta en tanto la misma no se celebre y se externé una decisión negativa, el interesado podrá hacer valer sus derechos en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Unitario Agrario, que conforme al artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tiene competencia para conocer: "De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población."

En otras palabras, la pretensión de un ejidatario para obtener la autorización de dominio pleno sobre su parcela, por falta de celebración de la asamblea correspondiente, constituye un problema relacionado con la organización interna del núcleo de población, y no con la instauración de un conflicto individual entre los involucrados.

Esto último, en el entendido de que, conforme al propio artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, si la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, no se celebra por falta de quórum (las tres cuartas partes de los ejidatarios, tratándose de la primera convocatoria, o bien, la mitad más uno de éstos, cuando la asamblea se celebre con base en una segunda o ulterior convocatoria) y, por ende, el órgano supremo del núcleo de población no logra externar una postura en sentido negativo ni positivo, sobre la eventual autorización para que los ejidatarios adopten el dominio pleno de sus parcelas, entonces, la pretensión respectiva de quien se considere afectado



con dicha situación, primero debe superar tales inconvenientes y, en su caso, cuestionar judicialmente la legalidad en la actuación de las autoridades ejidales respectivas, lo cual, en caso de controversia, sí trasciende más allá de las facultades exclusivas de la asamblea, por incidir en un tema de debida participación en las decisiones internas del núcleo de población.

Luego, en aras de dar certeza y seguridad jurídica a la situación particular de todos los miembros de un núcleo de población, en particular, que se garantice su efectiva participación en la toma de las decisiones que moldean la configuración interna del ejido, debe estimarse que, únicamente sobre estos temas, el Tribunal Unitario Agrario sí es competente para conocer tanto de la expedición, como de la publicación y demás formalidades aplicables a las convocatorias para la celebración de la señalada asamblea, al suscitarse en tal hipótesis un conflicto entre un ejidatario y los órganos representativos del ejido correspondiente, los cuales, por cierto, están sujetos a un marco especial de responsabilidades de conformidad con la parte final de la interpretación contenida en la siguiente tesis:

"ASAMBLEA DE EJIDATARIOS. EL ARTÍCULO 25, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY AGRARIA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. El citado precepto no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no induce a la confusión, habida cuenta que los requisitos que establece para la validez de la convocatoria a asamblea de ejidatarios garantizan la publicidad de aquélla, con el fin de que los ejidatarios conozcan con anticipación y detalle cualquier emplazamiento. Esto es así, debido a que el primer párrafo del artículo 25 de la Ley Agraria prevé que: a) Una asamblea debe convocarse con no menos de 8 días de anticipación ni más de 15, lo cual permite que los interesados se enteren con antelación de la fecha de la reunión; b) Deben expedirse cédulas con la convocatoria las cuales deben fijarse en los lugares más visibles del ejido, con lo cual se asegura que el documento que contenga las características de la convocatoria se haga del conocimiento de los integrantes del ejido a través de su colocación en lugares manifiestos; c) Las cédulas expresen los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión, obligando a los convocantes a detallar el objetivo de la asamblea a la que convocan y los datos de su celebración, para conocimiento de los ejidatarios; y d) Responsabiliza al comisariado ejidal de la per-



manencia de las cédulas en los lugares donde se colocaron hasta el día de la celebración de la asamblea, carga que es adecuada en atención a que es el órgano administrador del ejido y procurador del respeto a los derechos ejidales, por lo que los términos en que se plantean tales requisitos no son confusos, ya que no se requiere de una labor intensa de interpretación para comprender su sentido." (Novena Época. Con número de registro digital: 162647. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, marzo de 2011, materias constitucional y administrativa, tesis: 2a. XXV/2011, página 881).

En mérito de lo expuesto, de llegar a determinarse judicialmente la ilegalidad de las convocatorias respectivas, por la omisión en el debido cumplimiento de cualquiera de sus formalidades, con trascendencia a la falta de celebración de la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, por no reunirse el quórum necesario en la primera, segunda o ulterior citación de la asamblea general, el Tribunal Unitario Agrario competente, está legalmente posibilitado para proceder en términos del artículo 136, fracción XI, de la Ley Agraria, en relación con los diversos numerales 9 y 11 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, de conformidad con los cuales, a través de la Procuraduría Agraria, incluso es factible ordenar la expedición de una nueva convocatoria. Los numerales en cita dicen lo siguiente:

"Artículo 136. Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

"...

"XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen."

"Artículo 9. La Asamblea podrá ser convocada por el comisariado o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal. Si el comisariado o el consejo no lo hicieren dentro de un plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha de la solicitud, la Procuraduría efectuará la convocatoria, siempre que así lo soliciten el mismo número o porcentaje de ejidatarios.



"Será responsabilidad del convocante fijar las cédulas de la convocatoria en los lugares más visibles del ejido, así como cuidar de su permanencia, sin perjuicio de la responsabilidad establecida para el comisariado en el artículo 25 de la ley.

"El convocante hará del conocimiento de la autoridad competente, cualquier acto por el que se quiten o alteren las cédulas de convocatoria, a efecto de que los responsables sean sancionados de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y reglamentos de policía y buen gobierno correspondientes."

"Artículo 11. Cuando la asamblea no se haya celebrado por causas distintas a la falta de quórum para su instalación, la nueva Asamblea, que en su caso se convoque, deberá reunir las formalidades exigidas para el supuesto de primera convocatoria.

"Cuando la Asamblea no se realice por falta de quórum, el convocante elaborará una constancia, misma que servirá de base para que de inmediato se expida la segunda convocatoria."

En cambio, una vez superados esos temas, esto es, la legalidad de las convocatorias respectivas, se considera que, en ningún caso, el Tribunal Unitario Agrario estaría legalmente facultado para, *prima facie*, pronunciarse en relación con la adopción del dominio pleno que pretenda algún ejidatario sobre su parcela, ya que al margen de que éste reúna todos los requisitos de procedibilidad para que, eventualmente, le pueda ser autorizada dicha pretensión, la toma de esa decisión es una facultad exclusiva de la asamblea general de ejidatarios, respecto de la cual, ni los Tribunales Unitarios Agrarios, ni alguna otra autoridad del Estado puede tomar una decisión en sustitución de aquélla.

Es así, por tratarse de una cuestión que, como ya se dijo, forma parte de la organización interna de los núcleos de población ejidal constituidos con arreglo a la legislación agraria en vigor, de manera tal, que su deliberación en sentido positivo, negativo o incluso omisivo (si es el caso de que la mayoría calificada sigue sin mostrar interés en tomar la decisión a pesar de haber sido debidamente convocada), forma parte de una expresión legítima y democrática que es conforme con el orden jurídico constitucional del país, por lo cual, una vez que se



constate judicialmente que todos los interesados tuvieron asegurada su participación en la toma de la decisión respectiva, cualquiera que ésta sea, debe respetarse el sentir de la voluntad general sobre el interés individual de cualquiera de sus miembros, ya que de estimarse lo opuesto, dejaría de garantizarse la libertad de configuración que en ese aspecto tienen reconocido los núcleos de población ejidal, lo cual es inadmisibles a la luz de los principios democrático y de respeto a los derechos que están a la entera disposición de los gobernados, aunado a que, en tal escenario, no es función de las autoridades jurisdiccionales, sino de la asamblea general de ejidatarios, analizar cuál es el esquema de organización social y económica que más se ajusta a sus necesidades colectivas.

La interpretación antes señalada es la que más se ajusta a la falta de celebración de la asamblea prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, por falta de quórum legal, ya que la posibilidad en la cual se encuentran los ejidatarios en lo individual para gozar de las prerrogativas que engloban la adopción del dominio pleno sobre sus parcelas, no debe ser entendida en el sentido de que, cualquiera que esté en posibilidades de solicitarlo (en función de que la mayor parte de las parcelas del núcleo de población hayan sido delimitadas y asignadas), pueda pretender modificar *motu proprio*, el esquema de organización interna del ejido, pues ello equivaldría a posicionar la voluntad de un solo individuo por encima de los intereses generales del núcleo al cual pertenece, lo que evidentemente, rompe con el sistema de organización colectiva contenido en la legislación agraria en vigor; siendo que, opuesto a esa postura, se tiene que en términos del numeral 27 de la ley en consulta, las determinaciones asumidas por votación de la asamblea general son vinculatorias respecto de cualquier disidente, lo cual, desde luego, incluye el que la mayoría de sus integrantes no estén interesados en adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, pues de otra manera no se explica por qué han dejado de apersonarse a la asamblea general respectiva a pesar de ser citados a través de la publicación de una, dos y ulteriores convocatorias.

Con lo anterior, queda también despejada la tercera y última interrogante materia de la presente contradicción de tesis, ya que a efecto de conciliar el derecho humano de acceso a la jurisdicción de la parte que pretende la adopción de dominio pleno de alguna parcela ejidal, frente a la actitud pasiva o renuente de la asamblea de ejidatarios a celebrar, por falta de quórum, la reu-



nión prevista en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, debe decirse que, a la luz de los principios democrático y de respeto a los derechos que están a la entera disposición de los gobernados, si una vez que la asamblea general de ejidatarios logra superar el escrutinio jurisdiccional que es jurídicamente factible realizar sobre la legalidad de sus respectivas convocatorias, y a pesar de ello, la mayoría calificada de sus miembros (tres cuartas partes con motivo de la primera convocatoria y la mitad más uno en la segunda o ulteriores), sigue sin mostrar interés en deliberar sobre tal aspecto tan relevante, entonces, como ya se dijo, debe entenderse que, al menos en ese momento de su organización interna, el núcleo de población ejidal no tiene la intención de autorizar que los ejidatarios adopten el dominio pleno de sus parcelas y esa es la decisión que debe imperar respecto de todos sus integrantes hasta en tanto sus condiciones particulares cambien, o bien, quienes tengan legitimación para hacerlo, logren reunirlos con éxito a través de nuevas convocatorias.

SEXTO.—Criterios que deben prevalecer. Con base en las consideraciones antes expuestas, este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito resuelve que los criterios que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia son los siguientes:

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. SU FALTA DE CELEBRACIÓN POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL, NO FACULTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA RESOLVER LO CONDUCENTE EN SUSTITUCIÓN DE AQUÉLLA. Para que los ejidatarios puedan adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas, el artículo 81 de la Ley Agraria señala que ello puede ocurrir cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, y así lo resuelva la asamblea general que cumpla con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley. Sin embargo, ante la falta de celebración de la asamblea por no reunirse el quórum legal, los tribunales agrarios no están facultados para resolver lo conducente en sustitución del órgano supremo del ejido, por tratarse de una cuestión inherente a su forma de organización interna; de estimarse lo opuesto, dejaría de garantizarse la libertad de configuración que en ese aspecto tienen reconocida los núcleos de población ejidal.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. SU FALTA DE CELEBRACIÓN POR AUSENCIA



DE QUÓRUM LEGAL, FACULTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, se obtiene que la eventual autorización de dominio pleno de alguna parcela ejidal, constituye una decisión que corresponde asumir, en exclusiva, a la asamblea general de ejidatarios. En ese contexto, hasta en tanto dicha asamblea no se celebre y, en su caso, se externe una decisión negativa, los ejidatarios en lo individual, no pueden reclamar el reconocimiento de tal prerrogativa en la vía jurisdiccional ante los tribunales agrarios, al no ser jurídicamente factible que éstos se sustituyan en la voluntad de aquélla. Sin embargo, en aras de dar certeza y seguridad jurídica a la situación particular de todos los miembros de un núcleo de población y tomando en cuenta que la voluntad de la asamblea general de ejidatarios no está por encima de la ley ni sus decisiones son absolutas, al estar sujetas a la legislación aplicable y a la Constitución General de la República, entonces, debe estimarse que, ante la falta de quórum legal, la acción respectiva puede tener el alcance de someter a estudio el análisis del cúmulo de formalidades inherentes a las convocatorias para la celebración de la señalada asamblea de dominio pleno, al suscitarse en tal hipótesis un conflicto de derechos entre un ejidatario y los órganos representativos del ejido que actualiza la procedencia del juicio previsto en el diverso artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ILEGALIDAD DE LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL EN SU CELEBRACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 23, fracción IX, 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, en relación con el diverso 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como los preceptos 9o. y 11 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, debe estimarse que en aras de dar certeza y seguridad jurídica a la situación particular de todos los miembros de un núcleo de población ejidal, los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer tanto de la expedición, como de la publicación y demás formalidades inherentes a una convocatoria para celebrar la asamblea general de ejidatarios para la adopción de dominio pleno. Tan es así que, de llegar a deter-



minarse judicialmente la ilegalidad de dichas actuaciones, con trascendencia a la falta de celebración de la asamblea por no reunirse el quórum legal necesario en la primera, segunda o ulterior citación, es jurídicamente factible que los mencionados tribunales ordenen la expedición de una nueva convocatoria, con apoyo, incluso, de la Procuraduría Agraria. Sin embargo, debe precisarse que en ningún caso existe la posibilidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto en sustitución del órgano supremo del ejido, por tratarse de un tema que forma parte de la organización interna de los núcleos de población ejidal constituidos con arreglo a la legislación agraria en vigor, de manera que su deliberación en sentido positivo, negativo o incluso omisivo –si es el caso de que la mayoría calificada citada a comparecer sigue sin mostrar interés en tomar la decisión a pesar de haber sido debidamente convocada–, forma parte de una expresión legítima y democrática que es conforme con el orden jurídico constitucional del país, por lo cual, una vez que se constate judicialmente que todos los interesados tuvieron asegurada su participación en la toma de la decisión respectiva, cualquiera que ésta sea, debe respetarse el sentir de la voluntad general sobre el interés individual de cualquiera de sus miembros, ya que de estimarse lo opuesto, dejaría de garantizarse la libertad de configuración que en ese aspecto tienen reconocida los núcleos de población ejidal, lo cual es inadmisibles a la luz de los principios democrático y de respeto a los derechos que están a la entera disposición de los gobernados, aunado a que, en tal escenario, no es función de las autoridades jurisdiccionales, sino de la asamblea general de ejidatarios, analizar cuál es el esquema de organización social y económica que más se ajusta a sus necesidades colectivas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** al fallar el ADA. 421/2019, y lo determinado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, en el diverso ADA. 12/2018 y en el ADA. 820/2016.

SEGUNDO.—Se declara que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios establecidos por este Pleno en Materia Administrativa del



Decimosexto Circuito, contenidos en las tesis que han quedado redactadas en la parte final del último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados que intervinieron en esta contradicción de tesis; dese la publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por mayoría de cuatro votos, lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, con voto de los Magistrados Arturo González Padrón (presidente), Arturo Hernández Torres (ponente), Jorge Humberto Benítez Pimenta y José Gerardo Mendoza Gutiérrez; en contra del emitido por los Magistrados Ariel Alberto Rojas Caballero y Alberto Emilio Carmona, quienes formulan voto de minoría en los términos de la sesión correspondiente, y conforme a lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 20, fracción V, y 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, firman con la secretaria de Acuerdos, Alba Córdova Tapia, que autoriza y da fe.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan los Magistrados Ariel Alberto Rojas Caballero y Alberto Emilio Carmona en la contradicción de tesis 3/2020.

No estamos de acuerdo con el proyecto y nos inclinamos por la solución contraria.



Cuando no se reúne el quórum legal para celebrar la asamblea a la que se refiere la fracción IX del artículo 23 de la Ley Agraria, para que el ejidatario adquiera el dominio pleno, incluso en varias ocasiones, ello debe entenderse como una resolución negativa u omisiva de la asamblea y le corresponde al Tribunal Unitario Agrario resolverla, analizando la legalidad de las convocatorias y los demás requisitos para que el ejidatario asuma ese dominio pleno sobre la parcela. Lo anterior con base en las siguientes premisas:

- a) El nuevo marco normativo agrario vigente a partir de 1992 tiene una clara teleología de favorecer la circulación de bienes en los ejidos, la inversión productiva, pero sobre todo la consolidación de la posesión de las parcelas en los ejidatarios a través de que adquieran el dominio pleno.
- b) Si asumimos que la legislación agraria les da ese derecho a adquirir el dominio pleno, el hecho que esa situación no se defina en la asamblea obliga al Tribunal Unitario Agrario a dirimirla.
- c) De lo contrario se presenta una grave situación, no sólo de denegación de justicia, sino además de conflictos posesorios y económicos al interior del núcleo agrario que para nosotros deberían ser hechos notorios.
- d) Es una situación análoga a la prevista en la tesis 2a./J. 4/2004.

Estimamos podríamos construir una serie de criterios que permitieran darle una solución definitiva a este tipo de problemas agrarios y no dejarlo en el limbo, como se propone.

A guisa de ejemplo podríamos fijar los siguientes requisitos:

- a) Dos convocatorias en las que no se reunió el quórum.
- b) Convocatorias legales, que deberá revisar el Tribunal Unitario Agrario.
- c) Allanamiento o falta de comparecencia en el juicio agrario del comisariado ejidal.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Fede-



ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ILEGALIDAD DE LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL EN SU CELEBRACIÓN.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 23, fracción IX, 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, en relación con el diverso 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como los preceptos 9o. y 11 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, debe estimarse que en aras de dar certeza y seguridad jurídica a la situación particular de todos los miembros de un núcleo de población ejidal, los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer tanto de la expedición, como de la publicación y demás formalidades inherentes a una convocatoria para celebrar la asamblea general de ejidatarios para la adopción de dominio pleno. Tan es así que, de llegar a determinarse judicialmente la ilegalidad de dichas actuaciones, con trascendencia a la falta de celebración de la asamblea por no reunirse el quórum legal necesario en la primera, segunda o ulterior citación, es jurídicamente factible que los mencionados tribunales ordenen la expedición de una nueva convocatoria, con apoyo, incluso, de la Procuraduría Agraria. Sin embargo, debe precisarse que en ningún caso existe la posibilidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto en sustitución del órgano supremo del ejido, por tratarse de un tema que forma parte de la organización interna de los núcleos de población ejidal constituidos con arreglo a la legislación agraria en vigor, de manera que su deliberación en sentido positivo, negativo o incluso omisivo –si es el caso de que la mayoría calificada citada a comparecer sigue sin mostrar interés en tomar la decisión a pesar de haber sido debidamente convocada–, forma parte de una expresión legítima y democrática que es conforme con el orden jurídico constitucional del país, por lo cual, una vez que se constata judicialmente que todos los interesados tuvieron asegurada su participación en la toma de la decisión respectiva, cualquiera que ésta sea, debe



respetarse el sentir de la voluntad general sobre el interés individual de cualquiera de sus miembros, ya que de estimarse lo opuesto, dejaría de garantizarse la libertad de configuración que en ese aspecto tienen reconocida los núcleos de población ejidal, lo cual es inadmisibles a la luz de los principios democrático y de respeto a los derechos que están a la entera disposición de los gobernados, aunado a que, en tal escenario, no es función de las autoridades jurisdiccionales, sino de la asamblea general de ejidatarios, analizar cuál es el esquema de organización social y económica que más se ajusta a sus necesidades colectivas.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.

PC.XVI.A. J/36 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 1 de diciembre de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Jorge Humberto Benítez Pimienta, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Disidentes: Ariel Alberto Rojas Caballero y Alberto Emilio Carmona, quienes formularon voto de minoría. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: Luis Ángel Ramírez Alfaro.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 421/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 12/2018 y 820/2016.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. SU FALTA DE CELEBRACIÓN POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL, FACULTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, se obtiene que la eventual autorización de dominio pleno de alguna parcela ejidal, constituye una decisión que corres-



ponde asumir, en exclusiva, a la asamblea general de ejidatarios. En ese contexto, hasta en tanto dicha asamblea no se celebre y, en su caso, se externe una decisión negativa, los ejidatarios en lo individual, no pueden reclamar el reconocimiento de tal prerrogativa en la vía jurisdiccional ante los tribunales agrarios, al no ser jurídicamente factible que éstos se sustituyan en la voluntad de aquélla. Sin embargo, en aras de dar certeza y seguridad jurídica a la situación particular de todos los miembros de un núcleo de población y tomando en cuenta que la voluntad de la asamblea general de ejidatarios no está por encima de la ley ni sus decisiones son absolutas, al estar sujetas a la legislación aplicable y a la Constitución General de la República, entonces, debe estimarse que, ante la falta de quórum legal, la acción respectiva puede tener el alcance de someter a estudio el análisis del cúmulo de formalidades inherentes a las convocatorias para la celebración de la señalada asamblea de dominio pleno, al suscitarse en tal hipótesis un conflicto de derechos entre un ejidatario y los órganos representativos del ejido que actualiza la procedencia del juicio previsto en el diverso artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/35 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 1 de diciembre de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Jorge Humberto Benítez Pimienta, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Disidentes: Ariel Alberto Rojas Caballero y Alberto Emilio Carmona, quienes formularon voto de minoría. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: Luis Ángel Ramírez Alfaro.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 421/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 12/2018 y 820/2016.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO SOBRE LAS PARCELAS. SU FALTA DE CELEBRACIÓN POR AUSENCIA DE QUÓRUM LEGAL, NO FACULTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA RESOLVER LO CONDUCENTE EN SUSTITUCIÓN DE AQUÉLLA.

Para que los ejidatarios puedan adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas, el artículo 81 de la Ley Agraria señala que ello puede ocurrir cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, y así lo resuelva la asamblea general que cumpla con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley. Sin embargo, ante la falta de celebración de la asamblea por no reunirse el quórum legal, los tribunales agrarios no están facultados para resolver lo conducente en sustitución del órgano supremo del ejido, por tratarse de una cuestión inherente a su forma de organización interna; de estimarse lo opuesto, dejaría de garantizarse la libertad de configuración que en ese aspecto tienen reconocida los núcleos de población ejidal.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/34 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 1 de diciembre de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Jorge Humberto Benítez Pimienta, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Disidentes: Ariel Alberto Rojas Caballero y Alberto Emilio Carmona, quienes formularon voto de minoría. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: Luis Ángel Ramírez Alfaro.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 421/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 12/2018 y 820/2016.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, 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 abril de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

